

محمد أحمد مجبوب

الحكومة المحلية

في السودان

حقوق الطبع محفوظة

١٩٤٥

شركة مكتبة ومطبعة البابي الحلبي وأولاده

الناشر: شركة مكتبة ومطبعة
مصطفى البابي الحلبي وأولاده
مصر

محمد أحمد محبوب

الحكومة المحلية
في السودان

حقوق الطبع محفوظة

١٩٤٥

شركة مكتبة ومطبعة مصطفى البابي الحلبي وأولاده بمصر

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا ،
وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ،
إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ، إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا
« قرآن کریم »

الأهداء

إلى المزارعين في القرى ، وإلى العمال
وأصحاب الحرف الصغيرة في المدن ، وإلى الفقراء
أهدى هذا الكتاب ، فإليهم توجه الحكومة المحلية
المثالية عنايتها الكبرى ، ومع أجملهم تشق
الحرب ضد الفقر والمرض والجوع .
المؤلف

مقدمة

إن الاهتمام بشئون الحكومة المحلية فى السودان فى السنوات الأخيرة ، وصدور القوانين واللوائح الخاصة بتنظيم عمل الحكومة المحلية وسلطاتها وواجباتها ، وإنشاء المجالس ذات الصبغة التمثيلية والسلطات التنفيذية ، جعلت اهتمام الناس بأمر الحكم « الذاتى » المحلى يتزايد يوماً بعد يوم .

وإننى حين أقدمت على تأليف هذا الكتاب عن «الحكومة المحلية فى السودان» إنما كانت تحدى شتى الدوافع ، وتستهوئى وتجذبى الآمال الجسام ؛ ذلك لأن إيمانى أكيد بحاجة بلادى إلى قيام حكم محلى قويم فى كل مدينة من مدنها وفى كل ريف من أريافها حتى تنهض البلاد ، ويرتفع مستوى المعيشة والصحة والتعليم ، ولأننى عظيم الثقة فى « الحكومة المحلية » وإنها خير نظم الحكم اللامركزى لبلاد مترامية الأطراف كالسودان ، متنوعة الطبائع ، مختلفة المطالب ، فما يحتاجه ساكن المدينة غير ما يحتاجه ساكن الأرياف ، وما يحتاجه من فى الشمال غير ما يحتاجه من فى الشرق أو الغرب أو الجنوب .

إن الجهل بأساليب الحكم فى أى بلد من البلدان لما يؤثر على الحاكم والمحكوم ، ومما يؤدى إلى توتر العلاقات بين الشعب والحاكمين ، ويعرقل أداة الحكم نظراً لما يرتكب من أخطاء ما كانت لتركب لو كان الناس على بينة من أساليب الحكم ومراميه . وقد شاهدت بنفسى أمثلة من ذلك الجهل فى بلادنا ، وشاهدت نتائجه السيئة . ولهذا فإننى أكتب لأنير السبيل ، وأعرف الناس بالحكومة المحلية فى البلاد ، سارداً تطور نظام الحكم ونشوء الحكم « الذاتى » المحلى وتقدمه ، مقارنة ما عندنا من حكم محلى بمشكلاته فى البلاد الأخرى ، مبينا العيوب ومصوراً المثل الأعلى للحكم « الذاتى » المحلى الذى أريده لبلادى . ولا أدعى فى ذلك أننى أحطت بكل شئ علمياً ، ولا أحسب أننى أحصيت كل عيوب الحكم المحلى ، كلا ، ولا أجزم بأصالة رأي عن الخطأ ، ولا أقول إن كل

نقد توجهت به وجيه وغير مردود ، إنما أؤكد إخلاصى فى كل ما كتبت ،
وأنى تحريرت الدقة والبحث العلمى الصحيح فى كل نقطة أوردتها ، أو ملاحظة
أبديتها ، ولم أترك مرجعاً فى الموضوع يمكن أن تصل إليه يدى إلا وغصت فيه
منقباً عن الحق .

إن نظام الحكم فى أية دولة متمدنة أحد اثنين : إما مركزى يديره أشخاص
يمتد سلطانهم على كل رقعة الأرض التى تملكها الدولة ، أو محلى يضطلع به أناس
محليون لا تتعدى سلطتهم حدود المنطقة المحلية التى يعيشون فيها . وتتوقف أهمية
الحكم المحلى على مقدار الاتصال بين الحكومة المركزية ووحدات الحكومة
المحلية ، والرقابة التى تفرضها الحكومة المركزية على الحكومة المحلية ، ومدى الحرية
التي تترك للحكام المحليين للتصرف فى شئون الحكم المحلى ، وعلى هذه وحدها
يعتمد نصيب المواطن العادى فيما يعطى له من مجال فى نظام الحكم فى البلاد .

تظهر أهمية الحكومة المحلية جلية واضحة للعيان عند ما نعتبر إلى أى حد
يتوقف رخاء المجموعة ورفاهيتها وسعادتها على الحكم المحلى الصالح ، وإدارة
الشئون الخاصة بمعيشة السكان ومنازلهم وموارد المياه وتنظيم المدن والقرى
ورعاية الطفل ومحاربة الأمراض المعدية والعناية بالصحة العمومية وإعانة الفقراء .
وعند ما نرى أن الكثيرين من المواطنين يشتركون فى الحكومة المحلية كناخبين
أو كأعضاء فى المجالس ، وأن القرار الذى يصدره أعضاء المجلس إنما يؤثر على
المئات بل والآلاف من يسكنون داخل حدود سلطة المجلس ، يتضح لنا أن
دراسة مبادئ الحكومة المحلية وتاريخها واتجاهاتها مما يهم كل سودانى ، وأن
الدراسة العلمية التى تهتم بالنقد والمقارنة والتوجيه ، وتقوم على أساس من معرفة
الماضى وتطور نظام الحكم فى البلاد من أقدم العصور حتى وقتنا هذا ، كفيلة
أن تنير الطريق للناس والحاكمين على السواء ، وأن تدفع بالشعب والحكومة فى
سبيل الإصلاح والعمل المجدى للوصول إلى المثل الأعلى للحكم « الذاتى » المحلى
الذى تحتمه ظروف هذه البلاد وحاجيات السكان ومطالب عيشهم .

والطريقة التى اتبعتها فى هذا الكتاب تحتاج إلى قليل من الإيضاح تنم
للفائدة . لقد بدأت بوصف جغرافى للبلاد وسكانها يدل على أن هذه البلاد صالحة

لقيام حكم محلي فيها ، ثم استعرضت تاريخ البلاد وتطور نظام الحكم فيها ، ذلك لأن دراسة التاريخ وتطور نظم الحكم في أية بلاد ضرورى لفهم الحاضر والتكهن عن المستقبل ، وبجعلنا نفهم نظام الحكم المحلى الذى نكتب عنه ، وبين لنا معالنه وخصائمه مثلما تميظ لنا دراسة بيئة الفرد وتاريخه اللثام عن أخلاقه ، وتجعلنا قادرين على قراءة أفكاره وخلصات نفسه والتكهن عن مستقبله . وبدهى أن دراسة التاريخ وتطور نظام الحكم تقودنى إلى استعراض الإدارة الأهلية ، ذلك النظام الطارىء الذى تطور وأدّى إلى نظام الحكومة المحلية فى السودان ، ودراسة نظام الحكم غير المباشر الذى كانت الإدارة الأهلية إحدى مؤسساته فى نيجريا والبلاد الإفريقية الأخرى وانتقلت منها إلى السودان . وبعد أن استوفيت كل ذلك انتقلت إلى نظام الحكومة المحلية فى السودان ودرست التشريع الخاص بها ، والمجالس التى أنشئت ودساتير تكوينها ، ولوائح إدارتها ، ونقد ذلك التشريع وتلك المجالس والتوجيه هنا وهناك .

ولما كانت الحكومة المحلية كغيرها من نظم الحكم والإدارة تحتاج للمال لإنجاز واجباتها والقيام بأعمالها ، وتستلزم استخدام الموظفين والاستعانة باللجان لدراسة المشاريع والبحث فى التفاصيل وتنفيذ القرارات والأوامر ، رأيت لزما على أن أفرد فصلاً للمالية ، وآخر للجبان ، وثالثاً للموظفين . ولم أغفل مجالس الأرياف ، ولا مجالس المديرىات التى لها أهميتها فى أعمال الرقابة والتنسيق . وتختلف سلطات الحكومة المحلية وواجباتها باختلاف المجالس ؛ ولهذا فصّلت تلك السلطات والواجبات ، كما بينت واجبات أعضاء المجالس وحقوقهم ليعرفوا ما لهم وما عليهم .

ونجاح الحكومة المحلية أو فشلها رهين بعلاقتها مع الحكومة المركزية ، ومدى الرقابة التى تفرضها الدولة على الحكومة المحلية ، سواء كانت رقابة عن طريق التشريع أو تفرضها مصالح الحكومة المركزية بحكم ما تقدمه من إعانات للحكومة المحلية ، أم كانت رقابة محاكم القضاء . ولا يكون أى كتاب عن الحكومة المحلية كاملاً إلا إذا عنى المكاتب عناية خاصة بالعلاقة بين الحكومة المركزية

والحكومة المحلية . والفروق بين الحكم المركزي والحكم اللامركزي ، ولهذا لم أغفل هذه الناحية في بحثي .

وإني موقن أن كل نظام اجتماعي أو سياسي يحدثه بنو البشر له عيوبه التي تحتاج إلى العلاج ، والإنسان في سعيه نحو الكمال ينتقد أساليبه ويصلح منها كلما وجد إلى ذلك سبيلا ، ولهذا خصصت فصلاً من فصول هذا الكتاب لعيوب الحكومة المحلية .

كثير من قوانين حكومة السودان مقتبس من القانون الإنجليزي ، ولا غرابة في أن يكون نظام الحكومة المحلية مقتبساً من نظام الحكومة المحلية في إنجلترا ومبنيّاً على أساسه . ولا يمكننا أن نفهم النظام المقتبس إلا إذا درسنا الأصل وتفهمنا روحه . وإني حين عانيت بنظام الحكومة المحلية في إنجلترا وأشرت إليه في أما كن عديدة من الكتاب ، وأفردت له أخيراً فصلاً قائماً بذاته أجملت فيه الحديث عن مختلف نواحي الحكم الذاتي المحلي في إنجلترا ، إنما كنت أرمي إلى إعطاء صورة للقارئ السوداني يستطيع أن يستجلي منها محاسن نظامنا المحلي وعيوبه ، ويعرف إلى أي الأهداف نحن متجهون وأية الطرق نسلك .

ولكن نظام الحكم المحلي « الذاتي » الإنجليزي ليس الوحيد في العالم ، فهناك نظم أخرى جديرة بالدرس إن لم يكن للاقتباس منها فللمقارنة والترجيح ، والدراسات المقارنة ، وخاصة في ميدان العلوم السياسية ، ذات أثر فعال في تقدم الأمم وجعلها قادرة على معرفة محاسن أساليب الحكم فيها للحفاظ عليها والتسامي بها ، ومعرفة العيوب لعلاجها وإزالتها . وقد حوّمت بفكرى في القارة الأوروبية وأمريكا وغصت في بطون الكتب والموسوعات لأنقل للقارئ السوداني صوراً من نظام الحكم المحلي في فرنسا وألمانيا ، والولايات المتحدة ، وقارنت بين تلك النظم ونظام الحكم المحلي في إنجلترا والسودان ، وأخيراً خرجت من تلك المقارنات والنقد والتفضيل بما أراه المثل الأعلى للحكومة المحلية في السودان . ولست أجزم أن ما وصلت إليه نهاية الكمال ، فالمثل الأعلى متجدد مع الزمن وكلما حقق الإنسان بعض الشيء من مثله الأعلى تفتحت أمامه آفاق جديدة ، وتجدد أمامه مثل أعلى أرفع من سابقه ، ويظل بنو الإنسان في سعى مستمر

عسام أن يصلو إلى الكمال الإنسانى المنشود ، ولكن هيهات ، لأن بلوغ الكمال محال ، والركون إلى شيء والاقتناع بأنه غاية الغايات إنما هو الجود ، وإن شئت فقل : الموت وعين الفناء .

إنه عمل متواضع أتقدم به كلبنة فى أساس نهضتنا القومية وجهادنا فى سبيل ترقية بلادنا ونيل استقلالنا كشعب يحكم نفسه بنفسه ، وإذا أثار هذا الكتاب اهتمام مختلف طبقات الشعب بالحكومة المحلية فى السودان ، وجعل الناخبين يقدرّون مسؤوليتهم فى انتخاب ممثليهم فى مجالس الحكومة المحلية ، وجعل الأعضاء يشعرون بواجبهم الضخم والتضحيات المطلوبة منهم فى إدارة دفة الحكم المحلى وشن الحرب ضد الفقر والمرض والجهل ، وبعث فى المتعلمين شعوراً بمسؤوليتهم نحو تشقيف مواطنيهم ، ومواصلة البحث فى الحكومة المحلية ونظم الحكم الأخرى ، فإننى سأكون سعيداً بما قدر له من نجاح ، ولن آسف على ما أنفقت فيه من جهد وبحث واستقصاء للحق . وإذا قدر لهذا الكتاب أن ينبه الحكومة إلى بعض النقص فى النظام القائم وإلى إصلاحه ، وأن يوضح لها رغبة أبناء الشعب فى الحكم المحلى ، وهدف الشعب الأسمى ومثله الأعلى للعمل مع الشعب يداً وقلبا ، فذلك أقصى ما أتمناه .

وإننى لأتمنى مخلصاً أن يحفل به أبناء مصر حكومة وشعباً ، وأن يوليه إخواننا فى الشرق العربى عنايتهم ، فأقل ما يمكن أن يقال عنه إنه صورة لنظام الحكم المحلى فى السودان حاضره وماضيه وتلميح لمستقبله ، وما الحكم المحلى إلا حياة الشعب ، فلا أقلّ من أن تهتم مصر وأمم الشرق الأخرى بحياة شعب تربطه معهم علاقات الدم والجوار واللغة والدين والتراث المشترك .

وإذا لم ينل هذا الكتاب ما تمنيته له فحسبى أن أخلصت النية وعملت جاداً فى سبيل نهضة بلادى ، ولن أعدم أجر المجاهد ، وهو نعم الجزاء ؟

محمد أحمد محبوب

كسلا فى ٢٠ يونيو سنة ١٩٤٤ م

الفصل الأول نظرة عامة للبلاد وسكانها

اشتهرت هذه البلاد في نصف القرن الأخير باسم « السودان الانجليزى المصرى » وذلك نسبة للدولتين اللتين لهما حق حكم البلاد بمقتضى الفتح الأخير عام ١٨٩٨ التى تم فيها التعاقد بين حكومتى صاحب الجلالة البريطانية وحكومة الجناب العالى خديوى مصر على إدارة البلاد .

وقد حددت البلاد التى أطلق عليها اسم السودان الانجليزى المصرى فى الاتفاقية الثنائية المشار إليها بأنها تشمل كل المناطق الواقعة جنوبى خط عرض ٢٢ التى لم يخلها الجيش المصرى منذ عام ١٨٨٢ أو التى كانت قبل ثورة السودان الأخيرة ضمن إدارة حكومة الجناب العالى خديوى مصر وفقدت مؤقتا وأعاد احتلالها حكومة صاحب الجلالة البريطانية والحكومة المصرية بالتضامن ، أو التى سيعاد احتلالها بواسطة الحكومتين متضامتين . وهذه الرقعة من الأرض تمتد من الجنوب إلى الشمال نحو ألفى ميل من منابع النيل الأبيض بعد البحيرات إلى فرس وادندان فى الشمال ، وتبلغ مساحتها نحو مليون ميل مربع .

ولكن أى البهرد تلك ؟

ما أعجب اتساعها ، وما أشد تنوع طبيعتها ! ذلك الاتساع الذى أخذ من قديم الزمان يغرى جيرانها وغير جيرانها بالهجرة إليها ، مسالمين آونة ، وغزاة فاتحين أخرى . وذلك التنوع الذى أخذ عليها بدلا من أن يكون عنصراً من عناصر قوتها وآية من آيات مقدرتها على النهوض والحقاق بقافلة الأمم . ففى شمالى الخرطوم حتى أقصى الشمال يجرى النيل السعيد حاملا الخصب والرخاء إلى مصر ولا يوجد على هذه البلاد إلا بالقليل من الرى . على أن الأراضى الواقعة على ضفتى النيل

شمالى الخرطوم خصبة عذراء جيدة التربة ، صالحة للزراعة ، وقد يمتد هذا الخصب أميالا إلى الداخل على الجانبين إذا توفرت سبل الري . أما البقية فصحراء كصحارى شمال أفريقيا قل أن تقع العين فيها على واحة ذات ماء وشجر وظل .

ولا يمكن أن يغفل الناظر ملتقى النيلين الأبيض والأزرق عند الخرطوم ذلك اللقاء الساحر الجميل الذى يبدأ رويداً رويداً ولا يتم التعانق والمزج إلا بعد بضعة أميال شمالى أم درمان . وما أعجبه لقاء بعد فراق أو لعله لقاء على غير سابق معرفة أو ميعاد . ولكنه لقاء أبدى فيه معنى من معانى الوحدة البالغة حد الفناء . فهاهو النيل الأبيض يأتى منحدرأ من أقاصى الجنوب فى بحيرة فيكتوريا نيانزا ، شاقا طريقه فى السدود المتعددة العتيدة ، مخلفا المستنقعات ، حاملا معه جزراً صغيرة وكبيرة متحركة سرعان ماترسو عند ضفافه وهو ماض فى سبيله نحو الشمال يمدده بالقوة والطمى نهر السوبات إلى أن يصل إلى كوستى ، ويتسع مجراه اتساعا يشبه فى أيام الفيضان اتساع البحار ، وما يكاد يقترب من الخرطوم إلا ويسمع دوى شقيقه الأزرق منحدرأ من مرتفعات الحبشة عند بحيرة تسانا ، محملا بالطمى الخصب الغنى ، مربد اللون يكاد دويه أن يكون غناء محب ينادى ألفه للقاء ، وهكذا يلتقيان ويسيران نحو الشمال صوب البحر الأبيض المتوسط كأنهما سائران نحو المجهول منذ الأزل وإلى الأبد ، ولن تجد لسنة الله تبديلا . ويطوق النيل الأبيض والنيل الأزرق أرض الجزيرة الخصبة المباركة كأنهما ذراعان امتدبا لعناق حبيب . وهذه البقعة من البلاد أسعدت بالرى الصناعى وشقيت به . كما أن ضفاف النيل الأبيض والنيل الأزرق كلها غنية بالأرض الخصبة الصالحة للزراعة والرى الصناعى . وقد بدأت المشاريع الزراعية تقوم فى النيل الأبيض وتتسع ، وتحسنت بذلك حالة السكان الاقتصادية كما تبدل قفر البلاد خضرة ونضرة .

ولكن ليست هذه كل البلاد :

ففى جنوبى الجزيرة تتسع البلاد شرقا إلى جبال الحبشة ، وغربا إلى السودان الفرنسى ، فأنت تجد فى الشرق بلاد الفونج وسهول القضارف حتى تلال كسلا ،

وهي من أخصب بلاد المعمورة ، تكسو بعضها الغابات ، ويزرع البعض الآخر منها بالرى المطرى ، وإن كان فى الامكان رى مساحات كبيرة من هذه المقاطعة من مياه نهر العظيرة الدافقة فى أيام الفيضان ومياه الدندر والرهذ وخور القاش وخور بركة ، ولا يفوتنى أن أذكر هنا مراعى البطانة وأهميتها للماشية وفى الغرب فىافى كردفان ودارفور وهى رملية ، ولكنها صالحة للزراعة وفيها مراعى كثيرة لتربية الماشية وخاصة الأبقار . فأنت تجد عرب البقارة منتشرين من حدود النيل الأبيض حتى فىافى كردفان وجبال النوبة سائرين مع ماشيتهم حتى يلتقوا بالدنكا عند بحر العرب وبالرزىقات فى حدود دارفور، وتنبت هذه الفيا فى محصولا وفيرا من الذرة والسمسم كما توجد غابات صمغ الهشاب فى مساحات واسعة ومحصول الصمغ من ينابيع الثروة فى السودان ..

ولقد بقيت من الشرق بقية . وتلك هى تلال البحر الأحمر ، وقد خلت من الزراعة إلا القليل النادر فى دلتا خور بركة عند طوكر ، وبعض مزارع مطرية نادرة هنا وهناك . ولكن هذه التلال لها أهميتها كمصائف إذا أصاحت درّت على السودان خيراً كثيراً . ويظن بعض الباحثين من العلماء أنه ربما وجدت بعض المعادن كالذهب وغيره فى تلال البحر الأحمر كما قد توجد فى بعض بقاع السودان الأخرى . ومهما يكن ، فالبلاد عذراء ولم يكشف بعد عن كنوزها وخيراتها .

وأخيراً وليس آخراً الجنوب ، تلك الأراضى الواقعة بعد خط عرض ١٢ جنوباً ، حيث ينهمل المطر غزيراً والتربة أخصب وأجود ، والنباتات أكثر نمواً وأوفر حصاداً غابات مد البصر ، وفاكهة وأعشاب ومراعى أبقار ، إنه كنز لا يفنى ، سنوجه إليه عنايتنا ، وسنولىه رعايتنا ، فهو مصدر الحياة لكل هذه البلاد .

هذه هى البهره فى سطرها ؟

هل تنوعوا تنوع أرضهم ، وكانت بحق بلاد المفارقات ، أم كانوا نفرأ واحداً فى الدم والسحنة واللغة والدين ؟ .

لا هذا ولا ذاك . فقد تنوع السكان تنوعا هو عين اللقاء وأشبه ما يكون بتقاسيم اللحن الموسيقى تزيد إلى بهائه واتساقه أكثر من أن تكون نشازاً ، أو مفارقة .

عرف السودان من قديم الزمان بأنه قطر مستعرب ، والمقصود من ذلك أن العنصر الغالب من سكانه هم العرب أو من يرجع أصلهم إلى العرب . أما سكانه الأصليون فهم النوبيون في الشمال حتى حدود مصر والبجة المعتصمون بالجلال في الشرق والسود في الجنوب . وقد امتزج العنصر العربي بكل هذه الأجناس فكان همزة الوصل بين الشمال والجنوب والشرق والغرب ، وجاء بلغته الجديدة ودينه الجديد فكانت اللغة العربية لغة الأغلبية ، والدين الاسلامى دين الجميع ماعدا جماعات قليلة من المجوس في جبال النوبة وفي الجنوب . وقد جاءت إلى السودان مع فتح محمد على جماعات من الأتراك والمماليك والمصريين ، وتزاوجوا مع أهل البلاد وامتزجوا معهم إلى أن فنوا أو كادوا يفنون فيهم .

وهكذا صار سكان السودان من عرب وسود وغير عرب وسود أبناء موطن واحد وأن تعددت أصولهم ، فيهم هدوء النيل الأبيض وبطوؤه واندفاع النيل الأزرق وعمقه . اتسعت صدورهم اتساع هذه الفيافي وسمت همهم وعلت كسمو تلك الجبال وشموخها ، فيهم حلم البيض وجهل السود . ولا أريد هنا أن أتعرض إلى نظام القبائل ومواطنها ، فقد دلت التجارب أن وحدة القبيلة لا تصلح لنظام الحكم في هذه البلاد ورأينا جليا كيف تمازجت القبائل في وحدة إدارية واحدة . والذي لا ريب فيه أن هذه البلاد قد استعربت منذ أمد بعيد ولا تجد فيها إلا القليل النادر ممن لا يتحدثون اللغة العربية وزنج الجنوب وسود جبال النوبة والبجة ، والنوبيون يأخذون العربية بالسمع ويتحدثونها في وقت وجيز . ولعله من الخير أن نذكر هنا أن عدد السكان يقدر رسميا بستة أو سبعة ملايين نسمة ولا يزيد عدد الذين لا يتحدثون العربية فيه عن المليون ، أو مليونين .

إن هذا السودان وحدة سياسية واجتماعية منذ قرون لا يختلف عن ذلك الجنوب والشمال ولا الشرق ولا الغرب ، وقد زادت هذه الوحدة قوة وصلابة طرق المواصلات السريعة من نهريّة وبرية ، وستزيدها مواصلات المستقبل قوة على قوة .

ولكن المؤرخين الأجانب والحاكمين لهم آراؤهم الخاصة، فهاهو السير هرلد مكما يكل فى كتابه «السودان الانجليزى المصرى»، يعدد قبائل السودان المختلفة فى وصف مسهب لاذع فى أربع^(١) صفحات، كل ذلك ليصل إلى غايته ويقول «ليس هناك تاريخ قديم أو تراث مشترك يربط هذا الخليط المتنوع من القبائل : زنوج الجنوب المتأخرين والعرب الرحل والقاطنين على ضفاف النيل والمفوضين من الشرق أو الغرب إلى مكان أو آخر من البقاع التى وحدث اليوم تحت الاسم المفرد «السودان» إلى أن قال : «ولكن لم تكن هناك أبداً وشيجة مشتركة سواء أكانت رابطة قوة أم مودة تربط ما يوازي نصف كل القطر إلى أن حلت المدنية فى شخص التركي الذى لم يقم بشئ يذكر من حيث تحسين المواصلات ولا شئ مطلقاً ليقطع السيئات ، ولكنه تمكن من توحيد كيان البلاد فى عيون أهلها وأمام العالم الخارجى على السواء . ولما كان نهبه شاملاً للجميع، وظله لا يستثنى فئة فقد ألب عليه الأهلين وجمعهم على كراهته ، وبذلك وضع الأساس الذى قامت عليه سلطة المهدي وخليفته . كما أن همجيته وقلة كفايته قد وجهها نظر العالم المتمدن إلى السودان وبهذا صار ذلك الخليط الذى ألف بينه الخراب ، مهما كان تأليفاً مصطنعاً ومنوع الطبيعة وحدة سائرة فى سبيل الإصلاح^(٢)» .

وليس بعجيب على من يعتبر العناصر الصغرى كالبرته والزغاوة وغيرهم ممن يلفظهم السودان الفرنسى من سكان هذه البلاد ، أن يعتبرها فاقدة الوحدة ، عارية من كل تقليد أو وشيجة اتصال تؤلف شتاتها . ولكنه لا يستطيع بمثل هذا الزعم المرسل فى لغة خطائية خلافة أن يقاوم «الفكرة» السائدة عند المؤرخين من أن السودان قطر مستعرب وسائر فى سبيل استعراب باختلاط العرب ، وهم أولو القوة والسيادة مع القبائل الأخرى . وأن هذا العنصر الذى يعترف مكما يكل بوجوده فى المدن هو الذى بدأ يكثر من قديم الزمان أيام سلاطين سنار ودارفور

The Anglo Egyptian Sudan P. 14 - 19 by Harold Macmichael (١)

The Anglo Egyptian Sudan P. 20 (٢)

وبدأت حركة الاستعراب تسير بسرعة شديدة فى الزمن الأخير بحكم سهولة المواصلات^(١) .

وليس السير هرلد مكما بكل وحده الذى يعيب على السودان مسافاته البعيدة ومفارقاته فى طبيعة تكوينه وتنوع ساكنيه ، فهاهو السير جورج ستيوارت سايمز فى مقال ملحق بالتقرير السنوى لعام ١٩٣٧ عن بعض ظواهر وأغراض عامة فى إدارة السودان يقول : « إن معضلات البلاد الأساسية تختص بالمسافات والمفارقات » . ثم يسترسل فى وصف شعرى للبلاد وسكانها موجهها عنايته إلى تصوير تلك المسافات وإبراز تلك المفارقات ، آونة بالوصف وأخرى بالمقارنة إلى أن يصل الكاتب غايته فيقول : « وينبغى أن نفرق تفريقاً بيننا بين الأحوال العامة فى شمال السودان ومثيلاتها فى الجنوب » ، ولكن السير جورج ستيوارت سايمز يبدو أكثر إنصافاً وتقديراً من صاحبه وإن كان ذلك الإنصاف وذلك التقدير فى تحفظ وحيلة حيث يقول : « إنه لجدير بالذكر أنه كنتيجة لحرية أوسع ولا انتشار التعميم ، فقد بدأ ينمو ويضطرد فى مسلك ثقافى وسياسى جديد شعور أصيل من حيث النظرة الشعبية بين السودانين . وقد كان بالفعل مدار البحث فى بعض أوساط محدودة المثل الأعلى لجنسية منفصلة ووحدة سودانية . وقد تعتبر مثل هذه الأفكار سابقة لأوانها وتجد قليلاً من التعضيد المباشر بين الزعماء المسئولين ، ومع ذلك فهى تستحق العطف والعناية كإرهاصات لنظرة أوسع مدى من الشباب السودانى ورغبتهم فى أن يساهموا فى الخدمة العامة » .

انه لما يلفت النظر أن نرى أولئك المؤرخين والحكام يذهبون مذهباً بعيداً فى تجسيم الفوارق بين جهات السودان المختلفة وسكانه العديدين ، وخاصة بين الشمال والجنوب ، وبين العرب والزنج وحوادث التاريخ القديم والحديث تدل دلالة واضحة وقاطعة على أن هذه البلاد وحدة سياسية بحكم اقتصادياتها وحكم طبائع أهلها وعاداتهم وسرعة انتشار الدين الإسلامى فى أنحاءها اندلاع اللهب فى الهشيم وسيرورة اللغة العربية . وليس من الخصائص الهامة لوحدة الإقليم أن

(١) مجلة الفجر السنة الأولى ص ٩١٩ . تعليق « عرفات » على كتاب مكما بكل « السودان الانجليزى المصرى » .

تكون جميع أجزائه في درجة واحدة من الرقي . على أن هذا الاختلاف الذي يشير إليه من ذكرنا وغير من ذكرنا من المؤرخين اختلاف سطحي لا يتعدى القشور إلى اللباب ، وإلا فمتى سمع عن مذابح الطوائف ونعرات القبلية الحادة وخاصة العنصرية منها بين سكان الجنوب وسكان الشمال وهم يعيشون إخوة أينما التقوا وفي كل مكان وزمان . وها نحن نرى في العهد التركي أن أبناء الجنوب والفونج قد شغلوا مراكز ذات أهمية في الجيش والإدارة وظهر فيهم من القواد من خلدت أسماؤهم في صفحات التاريخ . وقد تمتع جنود المهدية في المهديّة بسمعة منقطعة النظير ، ويكفي أن نذكر اسم القائد الأكبر حمدان أبي عنجة وهو من أبناء الجنوب ، وقد كان تحت إمرته قواد وجنود من أبناء الشمال كانوا يخوِّرون بقيادته ، وحسبك أن تسمع ما قاله عنه «سلاطين» يصف موته وحزن الجميع عليه : « لقد فقد الخليفة بموته أحسن أمرائه الذي وإن كان زنجي الأصل ، قد ربح بصراحته وسماحته عطف كل الذين عرفوه كما ربح تقدير واحترام مرءوسيه الذين أعجبوا بشجاعته وروح عدالته . لقد حزن عليه جميع جيشه من عرب وزنوج على السواء^(١) » والأمثال من الحاضر كثيرة لا تحتاج إلى استقصاء وقد مضى عهد الرق في السودان كما انقضى في أوروبا وأمريكا ، ولا غرابة في ذلك وقد كان الرق شيمة ذلك العصر وانقضى مع عصره .

ربما يقال إن وحدة السودان كقطر واحد لم تتخذ شكلاً ظاهراً إلا في العهد التركي ، وإن صحَّ ذلك فإن هذه الوحدة أخذت في القوة على مدى قرن أو يزيد ، وبرهن جميع سكان الوادي في ساعات الحرج والضيق أنهم أبناء قطر واحد ، وأن مصالحهم مرتبطة ولا مندوحة لهم من الاتحاد والعمل للصالح العام . ولقد كانت ثورة المهديّة أصدق مثال لما تذهب إليه حيث اجتمع سكان كل الوادي حول كلمة واحدة وعملوا لغرض واحد مشترك . ولعل الذين يقولون بغير ذلك ينكرون أن الأمير عربي دفع الله كان آخر عامل من عمال المهديّة على إقليم الجنوب^(٢) .

(١) Fire And Sword in The Sudan P: 256

(٢) Fire And Sword in The Sndan. P. 301

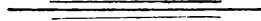
وأقوى عامل يربط الجنوب بالشمال هو العامل الاقتصادي الذي لا يمكن تجاهله في هذا العهد الحديث ، وهذه البلاد لا يمكن أن تكون وحدة اقتصادية منتجة إلا إذا كانت وحدة سياسية يتمتع كل سكانها بحكم واحد ، ويسعدون بالرعاية التامة في التعليم والصحة والقضاء وغيرها من لوازم الحياة .

وأخيراً فانا نقول للسير جورج ستوارت سايمز كما نقول للسير هارولد مكايكل إن هذه الأصقاع المترامية الممتدة على مدى ألفي ميل من الجنوب إلى الشمال وعلى مدى خمسمائة وألف ميل من الشرق إلى الغرب ، والتي تنوعت طبائعها كما تنوع سكانها ، لا تبدو في نظر الوطني المخلص بلد العجائب والمفارقات ، لكنها تبدو متحدة متسقة كاللحن الموسيقي المنوع التقاسيم أكثر إيقاعاً وأعذب نغماً ، لا يوجد فيه نشاز ولا نفور . فقد تزوج السكان الأصليون مع العرب الوافدين وقد التقى زنوج الجنوب مع عرب الغرب عند المراعي فكان لقاء موفقاً واتحاداً لا يقل عن اتحاد العربي مع أخيه العربي ، أو اتحاد ساكن المدن مع زميله المتنور الذي قبس شعاعاً من لآلاء المدنية الحديثة .

ولكن هذه المسافات ليست ببعيدة في عصر السرعة هذا بعدها في أيام القوافل وقطع الأسفار على الأقدام ، وإذا توفرت في البلاد طرق النقل الحديثة من قطارات السكة الحديدية السريعة ، إلى طرق المواصلات النهرية وطرق النقل الميكانيكية ، فإننا سنرى هذا البعد يطوى طي السجل ، وسنرى هذه المفارقات قد زالت كأنما مرت عليها يد ساحر وأنه لما يافقت النظر أيضاً ألا نرى في البلاد طريقاً واحدة معبدة للسفر البري بعد أن مرت عليها فترة التيه أربعون عاماً ، أو تزيد ، ولا تزال سيارات النقل بين عاصمتي الغرب الأبيض والفاشر تسبح في أمواج من الرمال المتناثرة .

إنها نظرة عامة للبلاد وسكانها ، ليست بالعجلى ولا بالعميقة التي تستقصي كل شيء ولكن فيها الكفاية لترينا أن هذه البلاد المتنوعة المقاطعات ، البعيدة المسافات ، ذات السكان الأشتات ، وإن التقوا عند نقطة واحدة وجمعتهم كلمة واحدة مطلقة ألا وهي كلمة السودان .. إنما هي خير بلاد لينمو فيها ويزدهر

نظام الحكومة المحلية ، وإن عهد التركيز والبيروقراطية قد آن له أن يزول بعد أن رزحت تحت شروره البلاد أجيالا متعاقبة ، وكاد يقضى على خزانة الدولة بنفقاته العالية وبطئه فى الانجاز وعدم تمكنه من الوقوف على حاجة جميع البلاد وسكانها وإزالة الضرر فى حينه وتعهده سبل الإصلاح قبل أن يمضى الزمن المناسب .



الفصل الثاني

تاريخ البلاد

ليست هذه البلاد المترامية الأطراف وليدة ليلة وضحاها ، ولا أولئك السكان الأشتات نتاج زمن وجيز ، إنما ذلك كله عمل أجيال متعاقبة وحكومات مختلفة وثورات كثيرة، وغزوات متبادلة . ولا يمكن فهم الحاضر فهما جيداً إلا إذا عرف الماضي ، وقد يستحيل الحديث عن المستقبل وخاصة عن طرائق الحكم والإدارة ، بغير معرفة التاريخ القديم والحديث واستقراء المستقبل من بين ثنايا الماضي والحاضر .

عرف السودان مصر من قديم الزمان ، وحسب رواية الدكتور حسن كمال في « السودان القديم » وأحمد كمال باشا في « العقد الثمين » كما نقل عنهما الأستاذ عبد الله حسين ، فإن أقدم رواية تاريخية في حكم المصريين للسودان هي المقروءة في حجر « بالرمو » وقد ذكر فيها أن الملك « سنفرو » من الأسرة الثالثة (سنة ٢٩٠٠ قبل الميلاد) قد غزا بلاد النوبة^(١) . وأما مكايكل فيقول إن أقدم تاريخ يرجع إلى عام ١٨٧٩ قبل الميلاد عندما أقام « سيسوسترس الثالث » نصبا في « سمنة » أربعين ميلا جنوبي حلفا ، كتب فيه أمراً يمنع الزنوج من التقدم شمالي ذلك النصب^(٢) .

ومهما اختلف المؤرخون فهم جميعا متفقون على أن مصر الفرعونية حكمت السودان رداً من الزمن ، وقد انتشرت فيه حضارة الفراعنة ودياناتهم ؛ والمؤرخون أيضا متفقون أن السودان غزا مصر وحكمها بعد سلسلة من الثورات والغزوات انتهت بحكم السودانيين لمصر في عهد الملك « كشتا » وخلفه « بعنخي »

(١) تاريخ السودان عبد الله حسين ج ١ ص ٢٦ .

(٢) The Anglo Egyptian Sudan P. 21

ومن خلفهما من ملوك تلك الأسرة (٧٥٠ ق . م إلى ٦٦١ ق . م) وقد انتقل الحكم من نبتة إلى مروي القديمة بالقرب من كبوشيه ، حوالى عام ٣٠٠ ق . م . ولكن الملك لم يدم لمصر ولا للسودان ، فقد تغلب البطالسة على مصر وفرضوا الجزية على السودان واحتلوه أخيراً حيث « دانت لهم رقاب حملة الحراب والقسي » وكانت العلاقة بين مصر والسودان في عهد البطالسة علاقة سلام وأمان ، وتبادل القطران التجارة ولم ينقطع سيل القوافل .

أما عهد الرومان في مصر فكان عهد شغب واضطراب بين القطرين هاجم فيه سكان النوبة جنوب مصر من حين إلى حين وازداد نشاط البجة وتكررت غزواتهم . واستمر الحال على ذلك المنوال إلى عام ٥٨٢ م ، حيث شغل الرومان برد عادية الفرس وتركوا قبائل الشرق والغرب في السودان تحكم نفسها بنفسها كما شاءت (١) .

تعاقبت على مصر الفرس والبطالسة والرومان في وقت استقلت فيه النوبة عن مصر ، وقامت فيه مملكة مروي التي نالت شهرة واسعة في التاريخ ، وقد اضمحلت مملكة مروي ودالت عام ٣٥٠ م عند ما غزاها ملك اكسوم (٢) وظهرت بعد سقوط مروي ممالك أخرى أشهرها مملكة النوبة السفلى من الشلال الأول إلى الشلال الرابع ، وعاصمتها دنقلا العجوز ، ومملكة علوة من الشلال الرابع إلى أعلى سنار وعاصمتها سوبة .

وقد انتشرت المسيحية في البلاد حوالى القرن السادس الميلادى ولم يبق على الوثنية إلا قبائل البجة . ولما كان الاسلام قد انتشر في مصر حوالى عام ٦٣٩ م فقد تدفق سيل العرب المهاجرين إلى السودان كما غزا عبد الله بن أبي السرح في عام ٦٤٢ م النوبة السفلى ، وأخذ الدين الإسلامى والعنصر العربى يتغلبان على البلاد حتى تم الفتح العربى للنوبة السفلى في عام ١٣١٨ ميلادية ، وللنوبة العليا في عام ١٥٠٥ ميلادية . وبهذا أصبح الإسلام دين الغالبية الساحقة . وقد أخذ العرب من ذلك الوقت في الزواج من السكان الأصليين إلى أن تغلب العنصر العربى

(١) راجع تاريخ السودان لعبد الله حسين ج ١ ص ٣٨ إلى ٤٣ .

(٢) The Anglo Egyptian Sudan P. 25

فى الدم والسطان . وكان واضحا فى القرن الثالث عشر والرابع عشر والخامس عشر استيلاء العنصر العربى على شمال السودان والمناطق الوسطى ، واندماجهم فى السكان فكانت النتيجة من تراهم اليوم من المستعربين .

وكان طبيعى أن تقوم فى المهاجر العربية فى بلاد النوبة دويلات صغيرة مثل مملكة الشايقية وغيرها من الدويلات التى كانت على صغرها ذات بطاش وقوة ، ثم انقسمت بلاد النوبة بين الفونج فى الجنوب والكشاف فى الشمال .

ويرجع عهد الفونج إلى عام ١٥٠٩ م ، ورأس الأسرة عمارة دنقس . وقد اختلف الباحثون فى أصول الفونج فقال البعض إنهم زنوج وربما كانوا مزيجاً من الأحباش والعرب الأمويين الذين دخلوا عن طريق الحبشة وربما كانوا قبىلا من الشلك . وكانت عاصمتهم سنار وقد قبل عمارة الإسلام ديناً ، ولهذا ساعده العرب فى القضاء على مملكة علوة . وقنع الفونج ببناء المدن والقرى على النيل واستيطانها للزراعة ، وقنع العرب بالمراعى للحيوانات . ولكن عند ما قويت شوكة الفونج فرضوا الإتاوة على العرب . واستمرت سنار مدى قرن ونصف كعبة القصاد ومنارة الحضارة فى أفريقيا ، ازدهر فيها العلم والمعرفة . وقد امتدت مملكة الفونج شرقا وغربا من تلال الحبشة إلى تلال شرق كردفان وامتدت شمالا حتى شلالات دنقلا .

على أن العبد لاب ذرية الشيخ عبد الله جماع اقتسموا المملكة مع الفونج وبدأت مشيخة العبدلاب فى قرى ثم امتدت إلى الحافاية . ولم تكن مملكة الفونج ومشيخة العبدلاب وحدهما فى البلاد فقد تبعتهما دويلات صغيرة نذكر منها على سبيل المثال مملكة فازو على ، وبنى عامر ، والحلانقة ، والجعلين ، والرباطاب والشايقية .

أما الكشاف الذين ذكروا آنفا فهم الجنود الأتراك الذين أرسلهم سليم الأول إلى النوبة ففتحوها حتى الشلال الأول وقد استقلوا بحكم النوبة ، وكانت عاصمتهم الدر واستمروا فى حكمهم إلى أن زال بقيام المهديّة .

وعرفت سلطنة الغور فى السودان الغربى منذ زمن بعيد يرجع إلى حوالى عام ١٤٤٥ م . وقوى سلطانها فى القرن السابع عشر والثامن عشر ، وامتد إلى

كردفان ووصلت جنودهم إلى أمدرمان وشندى . وعاصرت سلطنة الغور ملكة سنار وكانت بينهما حروب في كردفان ، ولكن سلطان الفونج أخذ في الزوال بموت آخر ملك قرى من ملوكهم بادی أبو شلوخ في عام ١٧٦١ م ، وتمت السيادة للغور في كردفان حتى ١٨٢١ م ، ويرجع بعض المؤرخين أصل الغور إلى العرب وإن كانوا في الواقع كغيرهم من سكان السودان المستعربين حيث جرت دماء غير عربية في دمهم العربي .

وهنا يبدأ تاريخ البهرو الحديث :

هنا تبدأ الصفحة التي وصلت بالبلاد إلى وضعها الحالي ، هذا الوضع الذي يحار فيه ابن البلد كما يحار فيه الغريب !

في أوائل القرن التاسع عشر عقب انسحاب الفرنسيين من مصر انتهز محمد علي باشا فترة الفوضى التي سادت البلاد وانفرد بحكم مصر معلنا استقلاله عن الدولة العلية وبعد أن وضع أسس حكم مصر واستتب له الأمن فيها أخذ يفكر في غزو السودان واحتلاله ، ذلك لأنه أراد حماية حدود مصر الجنوبية والقضاء على فلول المماليك المنبثة في دنقلا ، ولحرصه على الاستيلاء على هذه الأراضي الواسعة ومناجم الذهب ، وحاجته إلى جنود من أهالي السودان الأشداء البواسل وهكذا جرد محمد علي الكبير حملة على السودان برئاسة ابنه اسماعيل وبعد مقتله خلفه صهره محمد بك الدفتردار في عام ١٨٢٠ وتم له الفتح في عام ١٨٢١ .

ولكن كيف حكم الاتراك البهرو :

وهل يدوم مثل ذلك الحكم مهما ذل الناس ؟ فرضت الضرائب على الناس وكانت فادحة ، وكان عبؤها على الفقير أكثر منه على الغني ، ولم تكن موزعة توزيعا عادلا ، يعنى منها كبار الموظفين وأقاربهم وأصدقاؤهم ومحاسبيهم ، كما يعنى منها من يقدم الرشوة وقت التقدير ، فسامت الأحوال كنتيجة لهذه المعاملة الشاذة ؛ ولهذا زار سعيد باشا البلاد في عام ١٨٥٧ وأمر بإبطال تجارة الرقيق وتخفيض الضرائب غير أن تجار الرقيق وقد قويت شوكتهم ، وكانوا مسلحين ، نازعوا الحكومة البقاء وهددوا الأمن في المديرية الجنوبية ومديرية دارفور ، وقامت هنا وهناك

ثورات صغيرة ، ولكن الثورة الكبرى كانت تغلى فى الصدور إلى أن جاء أوانها فقصفت بالحكومة ، تلك ثورة المهديّة عام ١٨٨١ .

الظلم ! والفجور ! والفقر !

ظلم الحاكم وفجوره وفقر المحكوم أليست كافية لأن تثير الشعور وتوحد الكلمة وتدفع البلاد جميعها إلى الثورة ؟ . أليست كافية وحدها دون أن تلبس ثياب الدين والإصلاح أن تثير البركان وتدفع الناس ليتحرروا ؟ ذلك كان موقف البلاد فى عام ١٨٨١ عند ما قام المهدي بثورته . صحيح أن البلاد صبرت على الظلم ستين عاماً دون أن تثور ولكن فى النهاية لم تستطع صبراً . لقد طفق الكأس ووجدت البلاد زعيماً مقبولاً لدى كل قبائلها المختلفة واستولى على حبها وولائها جمعهم حول كلمة الدين ورد الحقوق وإزالة الفجور واسترداد الحرية ، فثار العرب فى الشمال والغرب وثار البجة فى الشرق ولم يتخلف زنوج الجنوب وكان منهم قائد الجيش الأول أبو عنجة .

استخفت الحكومة بالثورة فى مبدئها فأرسلت بعض بعثات عسكرية لقمعها فدحرت البعثة بعد البعثة ، وتسليح الثوار بما غنموا من سلاح الأعداء واتخذت الثورة كردفان معقلاً لها ، وكتب المهدي إلى كل القبائل والزعماء الدينيين ليلحقوا به وليساهموا فى الجهاد ، فكان له ما أراد ، حاصروا الأبيض إلى أن سلمت ، وجردت عليهم حملة « هكس » فكان مصيرها أن أيدت رجلاً رجلاً فى شيكان ، واستفاد الثوار بما غنموا من سلاح وذخيرة ومعدات ، وسلمت دارفور ، وأخضع عثمان دقنه كسلاً . ثم ساروا إلى الخرطوم وحاصروها فسقطت فى ٢٥ يناير ١٨٨٥ م حيث قتل غردون باشا وقبل سقوط الخرطوم سلمت حامية القضارف وحامية بحر الغزال .

وفى يونيو عام ١٨٨٥ م مات المهدي بعد مرض لم يمهله إلا قليلاً ، ووصفه سلاطين بأنه حمى التيفوس لم يترك المهدي الأمر فوضى ، بل خلف على حكم البلاد الخليفة عبد الله التعايشى الذى زادت فى أوائل حكمه الفتوحات ، ولكن عصبية القبائل وتفرقها ، أثارها تقريب الخليفة أبناء جلدته إليه وتميزهم على

بقية الأنصار والأمراء والأتباع ، وإبعاده للقواد من قبائل الشمال ، وما نشب في البلاد من الأمراض الفتاكة والمجاعات وما يتبع ذلك من عدم الرضا وضيق الناس بالحياة ونشوب بعض الحروب الأهلية في الداخل ، وثورة الأشراف على الخليفة ونقمته عليهم ، كل تلك كانت مما يضعف شوكة الدولة ويعرضها للغزو الخارجي .

شغلت البلاد في الغزوات مع الحبشة في الشرق ، وبحملة الشمال يقودها النجومي . وكان نصيب حملة النجومي الفشل ، لأن قلة الزاد والعتاد لا يمكن معهما أن ينتصر جيش مهما أوتي من البسالة وقوة العزيمة والإيمان الصادق .

وفي أوائل عام ١٨٩٦ بدأت الحكومة البريطانية بعد أن فشلت حملة الانقاذ في عام ١٨٨٥ تستعد للساعة الأخيرة ، وبالاتفاق مع حكومة خديو مصر جردت حملة لإعادة فتح السودان . واتجهت الأفكار أولاً إلى احتلال دنقلا وتوطيد الأساس فيها ، وامتد خط السكة الحديدية على النهر إلى أن وصل كربة في عام ١٨٩٧ ، وقررت قيادة الجيش أن تصل أبا حمد بجلفا عبر الصحراء .

وبدأ الخليفة من ناحيته الاستعداد لرد العدوان فأرسل الأمير محمود نحو الشمال . ووقعت عدة معارك بين أبي طليح وأمدرمان إلى أن كانت واقعة كررى في ٢ سبتمبر عام ١٨٩٨ م . فكانت بسالة لم يعهدها التاريخ حيث خرجت جنود البلاد تدافع عن البلاد ، ولو كان السلاح متكافئاً ، لما سقطت أمدرمان ولا هزم الجيش . وكما قال شيرشل في مقدمة كتاب « مهدي الله » : ما تكافأ السلاح بين الشرق والغرب من عهد طراودة إلى واقعة أمدرمان إلا كان النصر حليف الشرق . ولكن في واقعة كررى كان المدفع يحارب السيف ، وأنها وإن كانت موقعة بين السيف والنار ، إلا أن السيف كثيراً ما وصل إلى النار ولم يخش دوى المدافع وفتكها .

وهكذا بدأ العهد الجديد في السودان وبدأ معه عهد السودان الإنجليزي المصري في حكم البلاد حسب نصوص الاتفاقية الثنائية عام ١٨٩٩ . وأصبح موقف البلاد الدولي موقفاً شاذاً لأن البلاد ليست في حكم المستعمرات البريطانية وليست في حكم مستعمرة مصرية ، وإنما هي تحكمها حكومة منتدبة من قبل الدولتين .

اللّتين لهما مصالح في البلاد ، وحكمها في القانون الدولي العام أنها حكومة انتقال إلى أن يبت في مصير البلاد . فالأستاذ أوبنهايم أستاذ القانون الدولي العام يقول : « ليس معنى الحكم الثنائي أن هناك دولتين في ذات وعين الإقليم ، ولكن معناه أن هناك قطعة أرض أو إقليم لم يقرر مصيره بعد ، وأن ذلك الإقليم يظل منفصلاً عن أراضي الدولتين اللتين لهما مصالح فيه تحت إدارة منفصلة إلى أن يبت في أمر ذلك الإقليم . وليس لأي دولة أن تفرض عليه سيادتها الشخصية ، ولكن لهما أن يتفقا على إدارة مشتركة وسيادة مشتركة ^(١) ، ويشاركه في هذا الرأي الأستاذ لورنس وعلى ماهر باشا وغيرهما من أساتذة القانون الدولي العام ^(٢) . والسيادة المشتركة حلٌّ من الحلول المؤقتة التي يلجأ إليها وقت الحرج . ولكن هذا الحل المؤقت ظل حوالى نصف القرن وإن كان موجد اللورد كرومر قال في يوم ولادته « بهذا الشكل ولد السودان الجديد وقد رزق قوة كافية للبقاء على أنه بحكم الضرورة وليد مراعاة الظروف ، فإذا مات (الطفل) في المستقبل وحلَّ محله مخلوق سياسى جديد أقوى منه بنية فليس لموجديه أن يبكوا مصيره » .

هذا هو السودان مع أقدم المصور . فما هي الصورة التي يعطيها هذا التاريخ ؟

عرفت البلاد المدنية مع أقدم المدينيات من عهد مصر الفرعونية ، ولم تفقد نصيبها من حضارات اليونان والرومان ، كما لم يفتها أن تعرف الديانات غير السماوية والديانات السماوية ، وأخيراً رضيت الإسلام دينها العام وغلبت العربية على جميع سكانها . قامت فيها دول اتحدت في بعض الأوقات ، وتخاصمت في البعض الآخر ، وانتشرت فيها دويلات صغيرة في وقت لم تعرف فيه أوروبا وإنجلترا نظام الدول الكبيرة . أما الآن وقد دال الزمان دولته وأصبح من العسير أن تعيش وتزدهر الدول الصغيرة ولا بد من اتحاد يضمن لها القوة والبقاء أمام العدوان فلا بد أن يكون السودان وحدة سياسية ، وربما كان ضرورياً له أن يتحد مع جاراته أو غير جاراته ليقوى ضعفه وليضمن بقاءه .

(١) The Anglo Egyptian Sudan. P. 69.

(٢) راجع كتاب القانون الدول على ماهر (بك) ص ٢٥٩ — ٢٦٠

ولكن هناك عبرة لا بد لنا أن نأخذها من قيام تلك الدويلات الصغيرة في أوقات متقاربة ومعاصرة .

البلاد متسعة وبعيدة المسافات ، وقد كانت طرق المواصلات بدائية ومعدومة ، ولم يكن ليتأتى قيام دولة واحدة تحكم البلاد من أقصاها إلى أدناها ، وتدير دفة الحكم فيها وترعى مصالح الناس وتحافظ على الأمن دون أن يكلفها ذلك من النفقات ما لا تقوى عليه خزانة الدولة ، ودون أن يكلفها قيام جيش جرار موفور العدة والعتاد . لهذا قامت تلك الدويلات وانتشرت في عرض البلاد وطولها . ولما جاءت حكومة الأتراك لم تستطع حكم هذه البلاد لهذه الأسباب ولغيرها من الأسباب التي ذكرت ، من ظلم وفجور ، وفداحة في الضرائب . وأعقبتها حكومة المهدي فلم تكن أسعد من سابقتها حظاً ، فقد عاقبتها المسافات الطويلة وقهرتها فعجزت عن إدارة البلاد الإدارة المثلى .

من هذا وذاك تتضح لنا ضرورة طرق المواصلات والإكثار منها وتحسينها حتى تصل أطراف البلاد ، ويمكن نشر التعليم ، والصحة ، وتوفير الرخاء . ويتضح لنا أن مثل هذه الأبعاد والطبائع المختلفة في الأقاليم والسكان ، لا بد لإدارتها إدارة تأتى بالخير المنشود ، من قيام حكومة محلية في كل مقاطعة ، لترعى المصالح الخاصة والعامة للأهلين ، ولتساعد الحكومة المركزية على النهوض بأعباء الحكم . ولكن ليس معنى ذلك أن يحكم كل جزء من البلاد على طريقته وحسب هواه ، إنما معناه أن يسود جميع القطر نظام واحد للحكومة المحلية لا يختلف في الشمال ولا الجنوب إلا بمقدار ما تتطلبه طبيعة الإقليم وحاجياته .

لفصل الثالث

١ تطور نظام الحكم

لا يهتم المؤرخون بتفصيل نظام الحكم في العصور التي يكتبون عنها وخاصة المؤرخين القدماء ، ولهذا من العسير أن تجد مرجعاً يركن إليه عن نظام الحكم في السودان في العهود القديمة . ولا يرجع الباحث عن نظام الحكم في عهد السلطنة الزرقاء وسلطنة الغور إلا بالخفية . وكل ما تجده بعض المصاحفات إلى أن الملوك والسلاطين كانوا يفرضون الإتاوة على الخاضعين لحكمهم وأنها تحصل كل عام إما طوعاً أو باستعمال القوة . كما أنك تستشف أن الناس كانوا يتقاضون أمام مجلس السلطان وأعوانه وأمام قضاة المسلمين يطبقون أحكام الشرع الشريف . هذا كل ما يمكن الوصول إليه وهو إجمال لا يغني عن التفصيل .

على أننا نجد في تلك المراجع على ندرتها أن حكومة سنار لم تنتظم السودان الشمالى وتحكمه حكماً مباشراً . وإن كانت مشايخ العبدلاب والشايقية ومروى ودار الجعليين والحلفايا وغيرها من الدويلات الصغيرة خاضعة لسلطان ملك سنار وتدفع له الجزية إلا أنها كانت مستقلة بحكمها الداخلى وإدارة شئونها . وكان للسلطان مجلس من مستشاريه يتكون من أفراد عائلة الملك والمشايخ الذين بلغوا درجة مانجل ، يستشيرهم السلطان في شئون الدولة . وقد حكم الفنج امبراطورية واسعة النطاق وإن كانت مفككة الأوصال ، ولم يساعدهم على المحافظة عليها غير إثارة حكم تلك الأصقاع المترامية عن طريق مشايخ القبائل وزعماء العشائر ، ولأن مطالبهم من المحكومين لم تكن فادحة . وقد أطلقوا أيدي زعماء العشائر المحليين في اختيار الطرق التي يحكمون بها مقاطعاتهم على أن يدفعوا الجزية في أوانها ، واستقلال المانجل بمقاطعته ضرب من ضروب عملاء الاقطاع المعروفة في أوروبا .

ويجتمع مجاس السلطان ، ما عدا يومين في الأسبوع ، في الصباح وفي المساء للبحث في أمور الدولة والنظر في كل القضايا الجنائية . وينفذ حكم الاعدام في حينه .

وكان للسلطان مكتب جمارك في شلقا على الحدود الحبشية لجباية الرسوم الجمرية على كل البضائع القطنية الصادرة من الممملكة إلى الحبشة وتقسم الرسوم الجمرية مع ملك الحبشة (١) .

ولم تكن مملكة الغور أعظم شأنًا في نظام الحكم من مملكة الفنج التي عاصرتها ، بل سادها حكم الفرد المستبد ونظام الاقطاع الذي يستغل فيه الفرد حتى يصبح مسخرًا لا يعمل إلا لفائدة سيده . وكان للسلطان وزراؤه ورؤساء جنده وكانت كل مقاطعة لها شرتاي وهو الاسم المتوارث حتى يومنا هذا . ولا يعطى صاحب أى منصب مرتبًا أو جائزة مالية على عمله ولكن له أرضه التي يفلحها له أتباعه ويدرون عليه غلتها ، كما له أن يحصل الأموال من القادرين من الأتباع ليشتري بها الخيول والدروع لأفراد جنده . أما زكاة الحبوب والماشية فكلها للسلطان . أما الغرامات الجنائية والهدايا فللولاة والشراتي .

وكان السلطان يجلس للنظر في شئون الرعية وحوله الأشراف والفقهاء وعظماء الناس ، ويترقب الناس هذا اليوم وخاصة أصحاب القضايا الهامة . وللسلطان قضاته الذين يجلسون في الفاشر لسماع الدعاوى التي يفصل فيها قاضي السلطان بحضوره وعلى مسمع من الأشراف وفقهاء الدولة وأعيانها . وكان سلاطين الغور يؤثرون التباعد عن الرعية ليدخلوا في روع الناس عظمة السلطان وقداسته (٢) . على أننا إذا ركننا إلى منطق القياس نستطيع أن نجزم بأنه لم يقم في ذلك الأوان غير حكم الفرد واستبداده ، وأن نظام الحكومة لم يتخذ شكلًا من الأوضاع المعروفة الآن . فأقرب البلاد إلى السودان ، ألا وهي مصر ، كان نظام الحكم فيها عند ما انخرطت في سلك الحكم العثماني في عهد السلطان سليم ١٥١٧ م

(١) Tooth of Fire, H. F. Jackson ch VII

(٢) راجع الفصل الثالث من الباب الأول من كتاب تشجيد الأذهان بسيرة بلاد العرب والسودان لمؤلفه محمد ابن السيد عمر التونسي بن سليمان .

نظاما عقيما ، فكانت السلطة الأولى هى سلطة الوالى العثمانى ، وهو نائب السلطان فى حكم البلاد يمثله ويبلغ أوامره لرجال الحكومة ويراقب تنفيذها ، وكانت السلطة الثانية لرؤساء الجند ويتألف منهم مجلس شورى الباشا المسمى بالديوان ، وله سلطة هامة فى إدارة الحكومة لأن الوالى لا يبرم أمراً إلا بموافقة أعضائه ، وإذا وقع خلاف بين المجلس والوالى يؤجل البت فيه إلى أن يرفع الأمر إلى الأستانة .

وتطور هذا النظام فى مصر بعد موت السلطان سليم ، فى عهد السلطان سليمان القانونى ، ولكن التطور لم يكن فعالاً وإن كان أقرب إلى نظام الوزارات التى تنظر فى الشؤون المالية والحربية والقضائية . وعرف نظام المديريات فكان لكل مديرية مدير وكاشف هو نائبه أو المأمور . على أن النظام المالى كان مما يدعو إلى العجب وهو أقرب إلى الفوضى منه إلى حسن الإدارة فقد كثرت الضرائب وتنوعت وأثقلت كاهل الناس فهناك ضريبة الخراج المخصصة أصلاً للسلطان ، وضريبة الكشوفية المخصصة للكاشف حاكم المديرية ، وضريبة الفاضل المخصصة للمتقنين وهؤلاء أمرهم غريب ، فهم الذين يضمنون الضرائب ويتولون جمعها للحكومة ويشاركونها فيها . فقد كانت الحكومة تعرض جباية الخراج بالمزايدة لمن يضمنه من ذوى النفوذ ومن يقع عليه المزداد يسمى الملتزم ، ويلتزم بضريبة بلد أو عدة بلاد عن سنة أو أزيد ، ويدفع للحكومة سلفاً مال سنة . وكان هؤلاء الملتزمون أشبه بنظام العهد الاقطاعى فى أوروبا^(١) .

أما النظام القضائى فكان فى بداية العهد العثمانى على ما كان عليه قبل دخول الأتراك حيث تولاه قضاة أربعة من المذاهب الأربعة يسمى كل منهم « قاضى القضاة » : الحنفى والمالكي والشافعى والحنبل . وعين السلطان قاضياً عثمانياً جعله أميناً على قضاة مصر إلى أن جاء السلطان سليمان وأبطل هذا النظام وعين قاضياً تركيا من درجة قاضى عسكر سمي « قاضى مصر » يرسل من الأستانة ، وهو فى الغالب من الأتراك ، ولا يعرف العربية ويستعين بترجمان ، وقل من كان ذا كفاية

(١) راجع تاريخ الحكومة القومية للرافعى ج ١ ص ٩ — ٣٤ .

من بين قضاة العسكر ولهذا انحط القضاء في مصر في العهد التركي^(١) .
وكان نظام الحكم في مصر مسرحاً للفتن بين السلطات الثلاث التي تنازعت
الحكم فيها : الوالى ورؤساء الجند والمماليك .
ولا أريد هنا أن أتحدث عن نظام الحكم في مصر في عهد الاحتلال الفرنسى
فهو لا يصح القياس عليه لأنه حكم دخيل على الشرق جاء من أوروبا ولا يمكن
أن يقاس به نظام الحكم الشرقى في السودان في الفترة المماثلة .

وحسبى هنا أن أشير إلى نظام الحكم في مصر في بداية حكم محمد على باشا
حيث سادت قاعدة حكم الفرد ، وإن كان محمد على باشا أدخل بعض النظم فأسس
المجالس أو الدواوين التي كان يرجع إليها في مختلف الشؤون وأول تلك المجالس
(الديوان العالى) وكان يتداول في الشؤون المتعلقة بالحكومة قبل الشروع في
تنفيذها وهو أشبه ما يكون بالمجالس التنفيذية في الحكومات الحديثة ولرئيسه سلطة
مماثلة لسلطة رئيس الوزراء وكان لكل فرع من فروع الحكومة مجلس أوديان مختص .
وألّف عام ١٨٣٤ م المجلس العالى وهو يتكون من نظار الدواوين ورؤساء
لمصالح واثنتين من العلماء يختارهما شيخ الجامع الأزهر واثنتين من التجار يختارهما كبير
تجار القاهرة وإثنين من ذوى المعرفة بالحسابات واثنتين من الأعيان عن كل مديرية
من مديريات القطر المصرى ينتخبهما الأهالى^(٢) .

على أن محمد على باشا لم يغفل الهيئات الشعبية ، والتي تمثل الأمة ويصح
اعتبارها نواة لنظام شبه نيابى . فقد ألّف عام ١٨٢٩ م مجلس المشورة مكونا من
كبار الموظفين والعلماء وأعيان القطر المصرى ، وقد بلغ عدد أعضائه ١٥٦
عضواً يمثلون مختلف الطبقات وإنه وإن كانت سلطته استشارية فقط ومحصورة
على مسائل الادارة والتعليم والأشغال العمومية ، ومقترحات الأعضاء في المسائل
المماثلة ، وفي نظر الشكايات التي تقدم إليه ، لم يخل من صفة تمثيلية نيابية نظراً
لكثرة عدد أعضائه وتمثيلهم لكل الطبقات ويعد في أوانه خطوة عظيمة في فن
الحكم والادارة .

(١) المرجع السالف الذكر ص ٣٥ وما بعدها .

(٢) راجع تاريخ الحركة القومية للرافعى ج ٣ ص ٥٧١ .

ولا أريد أن أسترسل أكثر من ذلك عن نظام الحكم في مصر حتى بداية عصر محمد علي باشا ، لأن المقصود من إيراد هذه الفقرات مجرد الوصول إلى قياس صحيح ، على أن نظام الحكم في السودان في عهد السلطنة الزرقاء وعهد سلطنة الغور حتى الفتح التركي عام ١٨٢١م. لم يكن أكثر من سلطان الفرد المطلق ولا يمكن أن يتعدى ما ذكرنا في مستهل هذا الفصل لأن مصر وهي أقرب الجارات إلينا وأسبق في هذا المضمار لم يكن نظام الحكم فيها في ذلك العصر شيئاً مذكوراً .

وهنا يبدأ العهد التركي ويستطيع الباحث أن يجد ما يعينه على معرفة نظام الحكم في ذلك العهد ، كما يستطيع أن يجد بعض المراجع عن نظام الحكم في عهد المهديّة . ولكن بما يؤسف له أن كل هذه المراجع لمؤلفين أجانب حاولوا جهدهم أن يقللوا من قيمة الحكم في العهدين ، وأن يدفعوا البلاد وأهلها بكل نقیصة تخطر لهم على بال . وهم في الغالب يكتبون تحت تأثير نزواتهم الشخصية وشعورهم بالتفوق والسيادة . ولكن الباعث بعد تصفية الادران وغض النظر عن القذف والسباب يخرج برأى عن نظام الحكم وتطوره .

لم يكن العهد التركي عهد استقرار تزدهر وتنمو فيه نظم الإدارة ولم يكن محمد علي باشا ليغفل تأسيس نظام الحكم في بلاد امتد إليها سلطانه مهما كانت الظروف المحيطة . وهكذا عين محمد علي باشا حاكماً للسودان يسمى حكامدار السودان له سلطة عسكرية ومدنية ، ويرجع في إدارته إلى ديوان الداخلية بمصر ، وكانت له سلطة مطلقة في إدارة البلاد نظراً للبعد وعسر المواصلات . واتخذت الخراطوم مقراً للحاكم العام وتفشى بمرور الأيام نظام المديریات كما كانت الحال في مصر . ولكل مديرية مدير يحكمها ويقود الجند فيها ويرجع في إدارته إلى حكامدار السودان ، كما قسمت المديریات إلى أقسام لكل قسم ناظر ، وبلغ عدد المديریات في أواخر حكم محمد علي باشا سبعة . ونما نظام الإدارة فشمّل وكلاء المديرين والمعاونين والكتاب والقضاة والمفتي والمجلس الأهلي في كل مديرية وقد حاول محمد علي باشا نظام الحكم غير المباشر حيث أقر الحكام الأقدمين من **الاهلين** في مراكزهم كمشايع النوبة ودنقلة وفازوغلي وملك سنار^(١) .

(١) راجع تاريخ الحركة القومية للرافعي ج ٣ ص ١٧٤ .

لقد ولى ابراهيم الحكم فى حياة أليه ولكنه مات بعد سبعة أشهر من تولية الحكم ولهذا لم تمهله الأيام ليمتد ظل حكمه إلى السودان ، ولو عاش لحقق للقطرين حياة أسعد مما نالاه لأن محمد على باشا كان يمثل فكرة الحكم المطلق أما ابراهيم باشا فكان أقرب إلى المبادئ الحرة .

مات ابراهيم فى عام ١٨٤٨ وتوفى محمد على فى عام ١٨٤٩ وولى الحكم بعدهما عباس الأول من ١٨٤٨ إلى ١٨٥٤ ، ثم جاء سعيد باشا .

ولما كانت الأحوال قد ساءت فى السودان ، ونشط الحكام فى جمع الضرائب وإلحاق الظلم بالناس ، وظفر تجار الرقيق بالحصول على موافقة الحكومة مقابل فائدة خاصة ليطلقوا يدهم فى النخاسة فى الجنوب . وكان لابد من إصلاح ملحوظ ، فقد زار سعيد باشا السودان فى عام ١٨٥٧ وأصدر أوامره بإبطال تجارة الرقيق وتخفيض الضرائب .

ولما أنه تولى إسماعيل الحكم عام ١٨٦٣ .

وإذا ذكر إسماعيل تبادرت إلى الذهن شتى الاعتبارات لقد كانت له مطامع استعمارية ، وكان يحلم بخلق أمبراطورية قوية الدعائم تضمن له ملكاً يضعه فى مصاف ملوك العالم العظام . ولما تولى إسماعيل الحكم كان عدد غير قليل من كبار موظفيه وأعوانه ممن تعلموا فى أوروبا مثله ، وكانوا يطمحون لإصلاح أخطاء أجيال متعاقبة ليضعوا مصر فى مصاف الدول الأوروبية المتقدمة فى جيل واحد ولهذا حاولوا خلق حياة اقتصادية ليضيفوا إلى نعمة النيل وطميهِ وزرعهِ الصناعة والتجارة ، ولكن المشاريع الاقتصادية كانت فائدة الأساس فجرت على مصر الولايات ، وامتد أثرها إلى السودان فكانت إدارة مضطربة يتخلل عهدها ثورات الأهلى واغتصاب الجنود فى مختلف مديريات القطر .

لم يكن إسماعيل راضياً عن سياسة سلفه سعيد وبدأ عهد الإصلاح ولما امتد إصلاحه إلى السودان أعاد وظيفة حكامدار السودان التى ألغها سعيد فى عهده أولاً : لأن بعد المسافات وصعوبة طرق المواصلات حالت دون إدارة البلاد إدارة حسنة فى ظل حكومة مركزية من الخرطوم ، وثانياً لأن سعيد باشا أراد

أن يكون لحكومة مصر حق التدخل المباشر في إدارة المديريات الأربع لأن السودان في عهده قسم إلى أربع مديريات .

وأول حكامدار عينه اسماعيل كان موسى باشا حمدي وأنه وإن خدم السودان مدى عشرين عاماً إلا أنه مات بعد عامين من توليه هذا المنصب ورجع اسماعيل عن رأيه وترك السودان بغير حاكم عام بدعوى أن البلاد أوسع من أن يديرها حاكم واحد وقد كتب اسماعيل يدعم رأيه « والدليل على ذلك أن هذه المديريات لم تبلغ في بضع سنوات درجة من المدنية المرجوة وإنى لأرغب مخلصاً ترقية هذه المديريات طبقاً لما عرف عنها من مقدرة على التقدم والتدرج وقد تحققت من أن هذه الآمال تحقق فقط بتقسيم هذه الأقاليم إلى أقسام يحكم كلا منها مدير مقتدر^(١) ، وكانت الأقسام ثلاثة (١) الشرق ويشمل التاكا وسواكن ومصوع و (٢) الوسط ويشمل الخرطوم والنيل الأبيض و (٣) الغرب ويشمل بربر ودفنقلا وكردفان . على أن هذا النظام لم يدم طويلاً لما خشى أن ينجم عنه من صعاب في المستقبل ، وعدم انسجام بين المديرين في سياستهم التي قد يتبعونها كل على حدته في إدارة مديريته ، وخاصة في المسائل المتشابهة ، وهم لا يرجعون في أعمالهم إلى حكومة مركزية . وهكذا في وقت وجيز أعيدت وظيفة حكامدار السودان كما جعلت كل من مصوع وسواكن محافظة قائمة بذاتها . واستمر الحال كذلك إلى عام ١٨٦٩ عند ما اقترح جعفر باشا مظهر بمناسبة انضمام بحر الغزال والفونج ضرورة إدخال نظام لامركزي . وأجاب الخديوى طلبه وأصدر أمره العالى بذلك « نظراً لاتساع مديريات السودان والمسافات التي بينها مما يجعل من العسير على الحكومة المركزية أن تقوم بالتفتيش وتعطى عناية تامة لمصالح سكان تلك المديريات ، ونظراً لضرورة اتخاذ التدابير الصالحة للسعى بالأهالى نحو المدنية والتقدم وتشجيعهم ليتفرغوا للزراعة التي قد يجنون منها الثمار التي يتكون منها أساس الثروة الوطنية والرخاء ، ولتحسين التجارة الخ . لكل هذه الأسباب قد قررنا توحيد حكومة مستقلة تسمى حكومة ساحل البحر الأحمر تشمل مديرية

A History of Kassala & Taka Province By Cumming. Vol. XX III Part (١)

II Sudan Notes & Records P. 227.

سواكن ومصوع والتاكا كما تشمل باقى ساحل البحر الأحمر إلى بربرة حدود حكومتنا وعينت أحمد ممتاز مديراً لها^(١) ، وبهذا فقد استقل السير صمويل بيكر بالاستوائية ، وجعفر باشا بالسودان الأوسط ، وممتاز بسواحل البحر الأحمر . وحتى هذا التقسيم لم يدم أكثر من عام حيث ألغى وحل مكانه نظام جديد وآخر جديد . ويزيد إلى هذا الاضطراب تغيير الحكام والمديرين عاماً بعد عام ، والسعيد منهم من يقضى أكثر من عامين فى منصبه ، وسياسة عدم الاستقرار هذه هى التى أخرجت السودان وقضت على كل أمل فى تقدمه سياسياً أو اقتصادياً ، وقد فطن أحد حكام التاكا إلى هذا النقص وهو منزجر باشا الألماني الأصل ، وكان فى خدمة القنصلية الفرنسية فى مصوع وانضم أخيراً إلى حكومة الأتراك فى السودان وقد قدم فى عام ١٨٧٣ مقترحات لتنظيم الإدارة فى شرق السودان ، وكان أول مطلب له أن تدرس مقترحاته وتمحص . فإذا ما حازت القبول أعطيت على أقل تقدير فرصة خمسة أعوام مستمرة لاختبار التجربة ، ودعم حجته بأن الإصلاح المستعجل يؤدى إلى الانهيار ، وأن إعادة تنظيم مديرية عمل هام ولا بد لإنجازه من وقت ، ولا بد من ضمان استمراره لأن هذه التغيرات فى النظم كلما جاء مدير جديد جعلت الناس لا يثقون فى الحكام ولا فى المشاريع التى يأتون بها لأن ما يبنيه هذا يهدمه ذاك .

وحصر منزجر آراءه فى إصلاح الإدارة فى مديريته فى ثلاث نقاط :

(١) تقسيم المراكز التى لم تكن مناسبة لطبائع الإقليم الجغرافية ولا لحالة السكان القبلية أو المعيشية .

(٢) طريقة تحصيل الضرائب فقد كانت غير عادلة ؛ لأن الحكومة عند ما احتلت البلاد فرضت على كل زعيم قبيلة جزية فادحة هى إليها أنه يستطيع دفعها دون أن ينوء تحت عبئها . ووزع الزعيم الجزية على المشايخ ووزعها أولئك على دافعى الضرائب وكانت النتيجة محنة على الأهالى والحكومة . فلم يتورع المشايخ عن ابتزاز الأهالى وأعفيت طبقة الأعيان عن الدفع فتراكت الضرائب على الفقراء

وعجزوا عن دفعها ونادى منزجر بتوزيع الضرائب توزيعاً عادلاً على أن يعرف كل فرد ما يخصه ليدفعه دون زيادة أو نقصان ودون أن يتدخل شيخ أو زعيم (٣) العدالة أو القضاء . وقد كانت محاكم الأقسام ترفع أحكامها للتأييد في القاهرة ، ولما كانت هذه المحاكم خالية من لهم دراية بالقانون فقد كانت تلغى أحكام محاكم السودان في الغالب إما لخطأ في القانون أو في الإجراءات . ولم يكن من الخير اتباع القوانين والنظم المنقولة عن أوروبا ، ولكن من العدل سرعة الإنجاز والتثبت والعدالة الميسورة دون تكبد الرسوم الفادحة . ولهذا اقترح تأسيس محكمة عليا ذات سلطة لتبث في القضايا وحكمها غير قابل للاستئناف ويكون مركزها رئاسة المديرية (١) .

هذه خلاصة مقترحاته وملاحظاته على نظام الحكم الذي كان سائداً . وليس معنى ذلك أنه أصلح ما أفسده الدهر أو أنه كان أحسن من زملائه من رجال الإدارة في ذلك العهد . ولكننا سقناه هنا لندلل به على سياسة عدم الاستقرار في الإدارة وللطرق المرتجلة التي كانت تحكم بها البلاد ، ولندلل به أيضاً على فداحة الضرائب وسوء توزيعها .

على أن فداحة الضرائب وسوء توزيعها ووحشية الطرق التي كانت تحصل بها يشهد بها جميع مؤرخي ذلك العهد : فقد قال الراجعي في كتابه تاريخ الحركة القومية « وبما لا نزاع فيه أن كثيراً من الموظفين كانوا ينزعون إلى الظلم والعسف مما أدى إلى تبرم الأهاليين وقد ظهر عسفهم على الأخص في حمايتهم لتجار الرقيق (٢) » وذكر مكايكل في كتابه السودان الإنجليزى المصرى ما يماثل هذا القول وقال سلاطين في كتابه السيف والنار بمناسبة ما كتبه في تقريره كمفتش للحسابات في عهد غردون « في رأي أن توزيع الضرائب غير عادل وكانت نتيجته أن وقع عبء الضرائب الأثقل على كاهل الفقراء من الملاك ، بينما لم يجد الموسرون صعوبة في إرشاء محصلي الضرائب بمبلغ بسيط في نسبته ليعفوا من الضريبة ، وبهذا أفلتت

A History of Kassala & Taka Province By Cumming.

(١)

Sudan Notes & Records Vol. XX III Part II P. P. 237—243.

(٢) ج ٣ ص ١٧٤ .

كميات كبيرة من الأراضى والأموال من تقدير ضريبة عليها . وفى ذات الوقت ضيق الخناق على الطبقات الفقيرة بغير رحمة ليتحصلوا منها على النقص الناتج من الضرائب بسبب هذا النظام السيء^(١) ، ولاحظ سلاطين أن محصل الضرائب وهم الغالب من الجنود والباشبوزق كان همهم الوحيد أن يغتنوا على حساب السكان المنكودين ، وأن أملاك موظفى الحكومة وأقاربهم وأعرانهم ومن يتقربون إليهم بالرشوة والزلفى لا تقدر عليها ضرائب .

وكان الجيش يكلف الخزانة نفقات باهظة تطغى على كل بنود الميزانية الأخرى ، ولم يكتف رجال الجيش بذلك إنما كانوا يتعدون على سلطة رجال الإدارة ، وفى كثير من الأحيان ينتزعون السلطة منهم . وكان الجيش مصدر قلق واعتصاب أدى فى غير ما مرة إلى اضطراب فى نظام الحكم والإدارة أبشع مما يؤدى إليه اغتصاب الأهالى ورفضهم دفع الضريبة إما لفداحتها وعدم مقدرتهم أو شعورهم بضعف الحكومة فى إقليمهم .

لم تكن نفقات الإدارة بالهينة . وكان الدخل الذى يعتمد عليه فى سد النفقات فى الغالب قوامه الضريبة المباشرة . وفى بداية عهد إسماعيل باشا بعد مضى أكثر من أربعين عاما فكر الحكام فى تحسين حالة السودان اقتصاديا بعد ما اعتمد على الزراعة كل تلك الحقبة من الزمن ، وحتى هذه لم تتقدم ، ولم تفكر الحكومة فى تنمية موارد البلاد وتحسين طرق الزراعة لزيادة الإنتاج .

وكانت أغراض الإدارة فى ذلك العهد : إظهار سلطة الحكومة والمحافظة عليها ، وتحصيل الضرائب ، ولهذا كانت الحكومة فى نظر السودانى دافع الضرائب حكومة ظلم واعتساف لا همَّ لها إلا فرض الضرائب وتحصيلها مهما كلف ذلك من إظهار العنف والاعتساف . ولكن ماذا أفاد ذلك ؟ ألم تزد النفقات على الدخل ، ألم تفشل الحكومة فى مهمتها الأساسية وعجزت عن أن توفر للأهالى السلام والأمن والعدالة ؟ ولا أقول التعليم فذلك عنصر لم يعرف فى ذلك الأوان إلا لما !

وما دمنّا قد ذكرنا التعليم فيحسن بنا أن نتعرض لجهود حكومة ذلك العهد في التعليم . لقد فتح عباس الأول مدرسة ابتدائية بالخرطوم في عام ١٨٥١ وكان ناظرها رفاة بك رافع الطهطاوى . ونظم رفاة بك تلك المدرسة ، وقد شهد للسودانى بأنه « ذو قابلية للتمدن الحقيقى ودقيق الذهن وله ما أثر عظيمة في حسن التعلم والتعليم وخاصة فيما ألف من العلوم الشرعية ، . ولم تذكر غير تلك المدرسة وكان بعض خريجيها يرسلون كبعثات علمية إلى مصر على نفقات الحكومة ، وبعد عودتهم يعملون في الوظائف الحكومية . كما قامت إلى جانب المدرسة الأميرية مدرسة الإرسالية البروسيانة على أن روادها من الأهالى كانوا نادرة . وذكرت مدرسة سواكن ولا تزال مبانيها قائمة وشيدت مدارس في التاكة وبربر والأبيض وشجعت خلاوى القرآن يقطع الأراضى لها وصرف الإعانات المالية .

والله كلمة نهائية عن نظام القضاء :

لقد كان للحاكم الشرعية اختصاصها في المسائل الخاصة بالأحوال الشخصية والوراثة ونقل الملكية ، كما أنشئت محاكم للفصل في الخصومات المدنية والتجارية وسميت « مجالس الأقاليم » أسوة بالنظام في مصر . وسميت مثل هذه المجالس في كل مديرية بالمجلس المحلى ، وفي الخرطوم مجلس استئناف تستأنف فيه جميع الأحكام الصادرة من مجالس السودان المحلية ، ويجوز الطعن في أحكام مجلس الاستئناف بالتقديم إلى مجلس الأحكام بمصر^(١) .

هذا كل ما نستطيع استخلاصه عن نظام الحكم في العهد التركى ، ويجمل بنا أن نلاحظ أن اتساع البلاد واضطراب الأمن وبعد المسافات وصعوبة طرق المواصلات كل تلك مجتمعة حالت دون الأحكام في ذلك العهد ودون ما يبتغون من نظم الإدارة والاقتصاد . على أن نظام الإدارة الذى كان سائداً لم يكن أقل كثيراً مما كان في مثيلاته من البلاد الأخرى من شرقية وغربية .

(١) راجع مذكرات الشيخ محمود القبانى .

وننتقل الآن الى نظام الحكم في المهديّة :

لم يكن العهد عهد استقرار ولا عهد سلم . ومتى عرفت الثورات الاستقرار والأمان ؟ لقد سلخ الجزء الأكبر من الجهد والزمن في حرب بادية ذي بدء لطرد الحكام الأتراك من البلاد والاستيلاء عليها . وثانياً لبسط السلطان في جميع الجهات وتأمين الحدود ، وأخيراً في الاستعداد لملاقاة الجيوش التي كان من المحتم أن توجهها حكومة خديوى مصر لاسترداد السودان .

وأول ما قام به المهدي من عمل بعد فتح الأبيض تنظيم الجيش حيث قسمه إلى ألوية ثلاثة سميت : الراية الزرقاء ورئيسها الخليفة الأول عبد الله التعايشي ، والراية الخضراء ورئيسها الخليفة على ودخلو زعيم قبائل دغيم وكنانة ، والراية الصفراء أو راية الأشراف وكان رئيسها ابن عمه الخليفة الشريف . وكان لكل خليفة جهديته أو جنوده النظاميون وخيالته ورجال حرسه ، وفي الغالب من القبيلة التي ينتمى إليها أو القبائل التي يتزعمها ، ولكل خليفة نحاسه الخاص . وقد كان هؤلاء الثلاثة قواد الجيش العظام ولكل منهم أمراء تحت رئاسته وكان نظام الجيش محكماً متسلسلاً وكانت الطاعة عمياء ولسان حالهم جميعاً « نخرب الدنيا ونعمر الآخرة » .

لقد كانت دعوة المهدي دعوة دينية قائمة لمحاربة الفساد الذي انتشر في البلاد في عهد الترك ، وبدعى أن مثل هذه الدعوة تقوم على أساس قانون أخلاقي مقتبس من شعائر الدين الإسلامى ، فحرمت حكومة المهديّة الخمر والكحول بجميع أنواعها وحرمت التبغ والحشيش وأى مخالفة لهذه الأوامر يعاقب عليها بالجلد الصارم ثمانين كراباجاً للخمر وستين كراباجاً للتبغ والحشيش ، وقد خفض المهديّ المهور وسهل طرق الزواج ومراسيمه وبعد ذلك حرم الزنا وشدد العقوبة . وبعد فتح الأبيض أعاد المهديّ أوامره فيما يختص بهذه المسائل الخلقية وشدد الرقابة ولم يتهاون قط في العقاب عند ما تثبت الجريمة على مرتكبها . وكان المهديّ في ذلك يتبع الشريعة الإسلامية ويقضى بقتل الملحدين ، كما يقضى بقتل الزانى المتزوج ورجم الزانية المتزوجة . وكان عقاب السارق قطع يده وإن عاد

إليها قطع رجله بالخلاف . وعقاب القاتل الإعدام . أما ما عدا ذلك فالعين بالعين والسن بالسن ، وفيما دون ذلك القصاص .

وبدأ المهدي تنظيم حكومته الإدارية بتأسيس بيت المال أو الخزانة العامة . وأول أمين لبيت المال أحمد ود سليمان صديق المهدي الحميم . وكان دخل بيت المال في بدايته مكوناً من غنائم الحرب التي بعد أن تباع بالمزاد العلني يعطى الخمس للمهدي والأربعة أخماس الباقية تورد إلى بيت المال دخلاً للحكومة ^(١) . ثم العشور والفطرة والزكاة البالغ قدرها ٢١٪ يضاف إلى ذلك الغرامات الإدارية لمخالفة أوامر عدم التدخين . وكانت سلطة ود سليمان غير محدودة ولم يكن للحسابات نظام خاص أو دفاتر ترصد فيها الأموال الواردة أو الصادرة .

لم يعيش المهدي طويلاً فقد مات في يونيو عام ١٨٨٥ وآلت الأمور إلى الخليفة عبد الله ، ولما لم يكن كبير الثقة في أمين بيت المال ألقى عليه القبض ووضع داره وبيت المال في الحراسة ووجدت في داره ٥٠٠٠ جرام من الذهب غير المصكوك وبهذا كانت نهايته وسجنه . وعين خلفاً له إبراهيم ود عدلان الذي أمره الخليفة أن يفتح دفاتر الحسابات للدخل والمصروفات ، وأن يحفظها بدقة ونظام حتى إذا روجعت في أية لحظة وجدت مطابقة لما في بيت المال وما دخل وما صرف من مال . كما أمر بحفظ كشف بأسماء الأشخاص الذين صرفت لهم أموال من الخزانة أو الذين يقبضون معاشاً دورياً .

وقد عكف ود عدلان على تنظيم بيت المال فنقله من مكانه السابق إلى مكان بالقرب من النهر ليتفادى النقلات من السفن إلى داخل المدينة ، وشيّد له سوراً واسعاً وقسم إلى أقسام لكل مصلحة من مصالح الإدارة قسم خاص . وكان في بيت المال مكان لصك نقود الدولة ، وفي حياة المهدي صكت بأمره نقود من

(١) هذه رواية أو هرولدر ومشكوك في صحتها ويجب أن نعتمد على ما ورد بشأنها في منشورات المهدي : « أما الغنائم وتقسيمها ، فإن كان المجاهدون منقطعين لله فقط ، لا غرض لهم سوى الله ، ولا حرفة لهم سوى الجهاد ، وليسوا أهل بيع وشراء ولا حرق ، فليصر جميعها ووضعها في بيت المال ، والصرف منها شيئاً فشيئاً ، إذ أنهم لا وسيلة لهم سواه . وأما إذا كانوا من ذوى الحرف ويجمعون للجهاد لوقت معلوم ، وعند نهايته ينصرفون لحرفهم ، فليصر أخذ الخمس منها ، وباقيها يقسم لهم على وفق كتاب الله وسنة رسوله » .

الذهب والفضة شبيهة بالجنيه المصرى والريال المجيدى ، وكادت تنقرض هذه العملة بعد وفاة المهدي ، ولكن بعد أن نظم ود عدلان دار الصك كثرت العملة المتداولة من الفضة وعليها «ضرب في أمدرمان» والتاريخ العربى من وجه ، والطرة السلطانية بالوجه الآخر وعليها كلمة «مقبول» . وكانت هناك عملة أخرى متداولة فالجنيه الإنجليزى والريال المجيدى وريالات تريزا كانت كلها متداولة داخل حدود الدولة .

وفى بيت المال قامت مطبعة الدولة وطبعت بها منشائر المهدي وراتبه ، وفى بيت المال شيدت دار الانتيكخانة وبها بعض آثار وأشياء من دارفور والحبشة وغيرهما ، وفى بيت المال دار لعيادة المرضى يشرف عليها طبيب مصرى .

ليس هذا كل النظام المالى فى حكومة الخليفة . لقد طار أدوم من هذا وأهمكم :

السودان بلاد زراعية فى الغالب ، ولكن تجار السودان والجلابة بوجه خاص عرفوا من قديم الزمان بمحذقهم فى فن التجارة وبراعتهم ، وقد نشطت التجارة فى عهد ود عدلان . ولكن ود عدلان لم يعيش طويلا حيث لقي حتفه وهو فى الخامسة والثلاثين من عمره وحلّ مكانه صديقه النور الجريفافى . وقد أدخل الجريفافى نظاما للضرائب غير المباشرة حيث قرر ضريبة ١٠٪ على كل البضائع المستوردة زيادة على الزكاة ، وكانت هذه الضريبة الجديدة تحصل مرتين الأولى فى بربر والثانية فى أمدرمان ، وبهذا يكون نصيب بيت المال ٢٠٪ زائداً ٢١٪ للزكاة . ويستكثر بعض المؤلفين الأجانب هذه الضريبة وهى عبارة عن الرسوم الجمركية المعروفة الآن وإذا قارناها بمشيلاتها فى الدول الحديثة الآن وجدناها أقل بكثير مما نشاهده فى عصرنا هذا فى بلادنا وفى غير بلادنا .

أما نظام الإدارة فكان لكل مديرية حاكم يدعى الأمير . والمديريات التى عرفت آنذاك هى دنقلا وبربر والقلابات وكر كوج والجزيرة وفشودة وكردفان ولادو وجبل الرجاف . وكل أمير تحته أمراء يخضعون لسلطانه وينفذون أوامره ويساعدونه فى الإدارة وحفظ الأمن . وكان فى كل مديرية بيت مال خاص ولها قاضيا . والأمير هو السلطة المدنية والعسكرية العليا فى مديريته وهو مسئول عن

إدارتها . أما بيت المال في أمدرمان فأصبح « بيت المال العمومي » ، ورئيسه يصدر الأوامر لكل معاونيه في بيوت المال في المديريات .

وكان محتوماً على كل أمير أن يرفع التقارير عن نظام الإدارة في مديريته إلى الخليفة ، وكانوا يأتون إلى أمدرمان في أوقات معينة للتشاور في شئون الدولة عامة وشئون مديرياتهم خاصة ، وليزودوا بالأوامر والإرشادات من الخليفة . وكان الخليفة شديد العناية بأمور الدولة في المديريات وخاصة تلك التي على الحدود ، وكان يرسل من خاصته من يتجسس ويأتي بالأخبار ، كما كان يحرص على الحصول على الصحف المصرية ليعرف منها اتجاهات الرأي العام المصري .

وزيادة على الأمراء فكان هناك العمال الذين يحصلون الضرائب ، وكانوا يستعملون القسوة في بعض الأحيان ولكن من يصل أمره إلى الخليفة يعاقب عقاباً صارماً ، وقصة العامل ود حمد الله مشهورة فقد أمر الخليفة بقطع يديه الاثنين ولم يسلم من العقوبة إلا بعد أن دفع للرجل الذي تظلم منه ٢٠٠ ريال وأربعة عبيد .

بقى علينا أن نرى نظام الأمن العام والقضاء :

في بداية العهد لم يكن الناس بحاجة إلى حفظ الأمن العام ، فقد كان الناس في حرب جهاد وكل امرئ سائر في سبيل الحرب والجهاد ، وكان الناس مكفيين حاجتهم من خزائن الدولة ، ولكن بعد أن تركزت الدولة في أمدرمان ، واتسعت هذه المدينة ، وجاءت أعوام الكرب والغلاء ، بدأت السرقات تكثر ، وانتشر النهب ، ولكن عقاب الخليفة كان صارماً ألا وهو قطع اليد والرجل بالخلاف ، وكان للدولة رجال شرطتها كما لها جندها وحرس الخليفة الخاص .

وكان الخليفة يعين قضاة . وقد عين القاضي أحمد قاضي الإسلام رئيساً للقضاء ، وعينت محكمة خاصة للنظر في مسائل الزواج والطلاق وجميع الأحوال الشخصية ، وأخرى للنظر في الخصومات والمعاملات . وكان النظام المتبع في هذه المحاكم من حيث الإجراءات والبيئة والقانون هو نظام الشريعة الإسلامية .

ليس هذا كل نظام الحكم في عهد الخليفة فقد كان مهتماً بالمحاورات السياسية والجدال حيث كان يجلس بعد صلاة العشاء ويعقد مناقشات سياسية مع أصحابه

فى شئون الدولة عامة والعاصمة خاصة ، وبهذا ينفذ إلى الخفى من شئون الدولة ويستمع إلى آراء مرديه كما يسمعهم رأيه (١) .

يتهم بعض المؤلفين الأجانب حكم المهديّة بالفساد والزشوة والمحسوية ولكنهم مهما قالوا لا يستطيعون أن ينكروا أن المهدي والخليفة كانا جادين فى وضع نظام للحكم لا يقل عن نظام الحكم فى البلاد المماثلة لنا فى ذلك الأوان ، وإذا كان هناك اضطراب أو فساد أو محسوية فلعلها سنة العصر الذى عاشا فيه ولعلها مبالغات رجال كانوا فى الأسر ولا بد لهم من أن يصموا ذلك العهد بكل كبيرة وصغيرة من الفساد .

وخلاصة القول فقد كان حكم المهديّة فى أيام الحروب حكم الفرد المستبد وذلك حق لا عيب فيه فالدول الديمقراطية فى أوقات الحروب تحكم بقانون الطوارئ ويشبه حكمها حكم الفرد المستبد . أما فى وقت السلم ، وإن كانت المهديّة لم تنعم بسلم مستمر ، فقد كان نظام الحكم نظاماً مركزياً يرجع فيه دائماً إلى الحكومة المركزية وإن كان كل أمير مطلق التصرف فى مديريته .

هذا تطور نظام الحكم حتى بداية الفتح الأخير . وبقي علينا أن نرى تطور نظام الحكم فى العهد الأخير وسنفرد له فصلاً قائماً بذاته لأهميته فى هذا البحث .

(١) راجع السيف والنار لسلطين وأسر عشر سنوات فى معسكر المهدي لاوه ولدر فقد اعتمد عليهما فى نظام الحكم فى المهديّة .

الفصل الرابع

٢ : تطور نظام الحكم

جاء العهد الحاضر بعد ثمانين عاما من الظلم والفوضى والحروب والمجاعات .
جاء بعد العهد التركي وما ساد فيه من فساد وظلم ، وبعد اثورة المهديّة والثورات
لا تعرف الاستقرار ولا يمكن أن يترعرع فيها النظام أو ينمو القانون .
انتهى العهد التركي بشورة الأهالي وانتهت ثورتهم بعد مافت في عظمهم الخلاف
الداخلي والحروب الأهلية بالغزو الخارجي حيث تضافرت حكومة خديو مصر
وحكومة بريطانيا على غزو البلاد . وهكذا بدأ العهد الجديد : عهد السودان
الإنكليزي المصري .

فماذا كان نظام الحكم ؟

لم يكن الجهد المتطلب من اللورد كتشنر ومعاونيه من الضباط الذين أنيطت
بهم إدارة البلاد بعد موقعة أمدرمان بالسهل ، فقد كان عليهم أن يؤمنوا البلاد
وأن يقضوا على البقية الباقية من ذبول العهد المنصرم ، كما كان من واجهم أن
يضعوا نظاما للإدارة وأن يتعرفوا حالة البلاد ومواردها وما تحتاجه ليضعوا
تصميما للميزانية . يساعدهم في كل ذلك بالمشورة والنصح والتوجيه اللورد كرومر .
لقد قسمت البلاد المحتلة إلى ست مديريات : دنقلا ، وبربر ، وكسلا ، وستار
وفشودة ، والخرطوم ، وعين لكل واحدة منها ضابط بريطاني عظيم كدير يساعده
مفتشان من الضباط البريطانيين ، وعين للرا كز مآير من الضباط المصريين .
وعند ما احتلت كردفان أضيفت إلى المديريات السالفة الذكر كما أضيفت بحر
الغزال . وكانت السياسة الادارية المتبعة منذ البداية اتباع الادراك المعقول
والعدالة دون تقييد غير معقول بالشكليات .

وكانت سياسة اللورد كتشنر ترمى إلى كسب ثقة الأهالى ورفع مستواهم وتنمية مواردهم ، ولهذا أوصى مديره ومفتشيه بالاتصال التام بالطبقة المتيسرة من الأهالى ليصلوا عن طريقهم إلى مرامهم السياسية ، وكان المدير مطلق التصرف فى مديريته كما كان المفتش مطلق التصرف فى مركزه ، ولكنهم يرجعون إلى الحكومة المركزية فيما يستعصى عليهم من أمر .

لم يكن من الميسور أن يقدم السودان المال اللازم لميزانيته ، ولهذا كان من المحتوم أن يعتمد على مصر مدى سنوات ولذلك كان لمصر حق الرقابة على مالية البلاد وطرق الدخل والصرف . وأول عمل تشريعى بدء به وضع قانون العقوبات وقانون الاجراءات الجنائية على نسق القانون الهندى مع تبسيط بعض أجزائه لتناسب حالة البلاد ، وذلك فى عام ١٨٩٩ . ثم وضع القانون المدنى فى عام ١٩٠٠ ، ثم أدخلت بعض القوانين المالية التى فرضت الضرائب على أهل البلاد وروعى فيها :

أولا — ألا تكون مأخوذة عن الغرب إنما تكون مناسبة لأحوال الشرق ، ولم ير المشرع عيبا فى نظام الضرائب الشرقى ولكن العيب كان فى طريقة التحصيل ثانيا — أن تكون الضرائب مقررة بقانون وأن تكون مناسبة حتى يتحملها الناس أما التعليم فقد أصدر اللورد كتشنر نداء لتشيد كلية تذكارية باسم غردون وعين أول مدير للمعارف جيمس كرى فى عام ١٩٠٠ ، وفتحت الكلية رسمياً فى نوفمبر ١٩٠٢ ، وفتحت عدة مدارس أولية وابتدائية فى نواحي البلاد المختلفة ولكن القصد لم يكن التعليم لذاته إنما كان على حد تعبير اللورد كرومر : « أرجو على كل حال أن أوضح ماذا أعنى بالطبقة المتعلمة . إننى لا أشير إلى التعليم العالى ... إنما القصد الأساسى الآن ، اعطاء معلومات فى القراءة والكتابة والحساب لعدد معلوم من الشبان بقدر ما يمكنهم من أن يشغلوا عن جدارة المراكز الثانوية فى إدارة البلاد ، والحاجة لمثل هذه الطبقة ماسة ^(١) ، ..

أما المواصلات فقد تم مد الخط الحديدى من حلفا إلى الخرطوم بحرى فى نهاية عام ١٨٩٩ ، ومدت بعض خطوط التلغراف كما استغلت المواصلات

النهرية على النيل الأبيض وأعلى النيل بعد إزالة السدود التي كانت متراكمة على مجرى النهر ، وأعيد بناء الخرطوم لتكون العاصمة الرسمية .

لقد كانت الإدارة في البداية في أيدي الضباط البريطانيين يضع لهم أسس السياسة العامة اللورد كرومر ، ولكن العسكريين مهما كانوا مقتدرين فليس لهم من المعرفة بشئون السياسة والإدارة ما يمكنهم من إدارة بلاد كالسودان ، ولهذا فكر في توظيف بعض المدنيين من خريجي الجامعات الانجليزية . وكان سلاطين باشا المفتش العام المنوط به تعرف أحوال الأهالي والطواف بالمديريات لإرشاد المديرين وإزالة شكاوى الأهالي وإزالة الخصومات بين القبائل وتجنب إزكاء نيران الفتن ، لقد كانت مهمة عسيرة ولكن خبرته الماضية بالبلاد وتاريخها يسرت مهمته .

كانت حكومة اللورد كتشنر وحكومة خلفه السير رجنلد ونجت من بعده حكومة الفرد المطلق . فقد كان الحاكم العام قائد الجيش ورئيس الحكومة المدنية وقامت الحكومة على أساس عسكري لأغراض مدنية . فكان مصدر القوانين ومنفذها . تصدر باسمه ويشرف على تنفيذها بمساعدة سكرتيريه من مالى وقضائى وإدارى وقائد الوحدات . ولما كان السير ونجت مديراً للمخابرات قبل توليه منصب الحاكم العام وسردار الجيش المصرى . فقد حرص على تشييد وبقاء مصلحة واسعة النفوذ للمخابرات كما كتب اختصاصى للشؤون الداخلية والخارجية .

ولكن شؤون الحكومة أصبحت بمضى الزمن معقدة . وكثرت المسائل الفنية . فلم يعد في مكنة الحاكم العام أن يضطلع بتلك الأعباء وحده . ولهذا كان يدعو معاونيه من السكرتيريين ورؤساء المصالح الفنية للتشاور والبت في بعض مهام الدولة التي تعرض عليه ، ويرى من الضروري بل ومن الحكمة استشارة الفنيين فيها قبل أن يقطع برأى .

ودام الحال كذلك حتى عام ١٩١٠ عند ما تقرر تعيين مجلس للحاكم العام بقانون أصدر في ذلك العام . وكما أشار السير الدن غورست : « لقد آن الأوان لاتخاذ خطوة للأمام ، وخلق مجلس قانونى يتصل بالحاكم العام ويشترك معه

في تأدية سلطته التنفيذية والتشريعية ، ووجهة النظر المعمول بها أن مثل هذه الهيئة ستجرى مناقشاتها وتأملاتها بشعور بالمسؤولية أعظم مما كان ينتظر في جو الأحوال غير الرسمية التي سادت حتى الآن ، وسيكون احتياطاً مفيداً ضد أى إجراء عجلى من ناحية المنفذين أو الأخذ بتدابير لم تعط التقدير الكافى^(١) .

وهكذا عين مجلس الحاكم العام الأول من المفتش العام والسكرتير القضائى والسكرتير المالى ، والسكرتير الادارى كأعضاء دائمين بحكم وظيفتهم وأربعة أعضاء آخرين إضافيين يعينهم الحاكم العام بأشخاصهم . وقد نص القانون على أن يكون عدد الأعضاء الإضافيين من اثنين إلى أربعة ثم زيد أخيراً إلى خمسة على أن تكون مدة التعيين لثلاث سنوات قابلة للتجديد . وكانت مهمة المجلس البحث فى القوانين واللوائح وإصدارها ، كما له حق النظر فى مسائل الإدارة الهامة ، وله أن يشير مجرد الاستشارة إذا طلب الحاكم العام منه ذلك فى تعيين وترقية الموظفين المدنيين والحريين ويبت المجلس فى المسائل التى تعرض عليه بأغلبية الأصوات إلا أن الحاكم العام له الحق أن يخالف رأى الأغلبية ويعمل برأيه مع إبداء الأسباب ، وتقييد قرارات المجلس فقط ، أما المناقشات فلا تقيد .

الحاكم العام هو صاحب السلطة المطلقة فى البلاد فى الماضى وفى الحاضر بحكم القانون إلا أنه فى الواقع أن حكومة بريطانيا تتدخل بواسطة مندوبها فى مصر وتشير على الحاكم العام بما تراه من سياسة يذبحى تطبيقها فى السودان حفظاً للمصالح البريطانية ولا تغفل مصالح مصر فيما تشير به من سياسة وكانت الحكومة المصرية تتدخل فى شؤون المالية لأنها كانت فى الماضى تسد عجز الميزانية السودانية ولها من الديون على حكومة السودان ما يجعلها ذات حق فى مراقبة مالية الحكومة والتدخل إذا مارأت ما يدعو للتدخل .

يزعمون أن الغرض الأساسى من تعيين مجلس الحاكم العام إنما كان لاعطاء الإدارة صبغة دستورية ويذهبون إلى أبعد من ذلك الحد ويقولون إن المجلس قد حقق للبلاد حكومة دستورية رغم وجود إدارة المخابرات زمناً طويلاً وقيام

جيش جرار من السكرتيرين والعمال الخاصين في معية صاحب المعالي الحاكم العام . ولكن هذا الزعم لا يثبت أمام النظرة العلمية .

حكومة بريطانيا وحكومة مصر تم لهما الاستيلاء على السودان بالقوة العسكرية أثناء الحرب ، وبأمر القائد العسكري حقوق السيادة والحكم في البلاد التي قهرت حربيا وهذا ما يسمى حق الفتح ولكن الحكومتين لم تعتبر السودان وشعبه غير أهل لحقوق السيادة والحكم ولهذا لم يصرحا بضم البلاد إلى أملاكهما بل تركت البلاد تحت إدارة حكومة مختارة تمثل الحكومتين ، وترك تقرير حق السيادة على البلاد للبت فيه في فرصة مقبلة . وهذه الفرصة لم تأت بعد ولعلها آتية عن قريب . ولهذا يخطئ من يقول إن الحكومة الحاضرة حكومة دستورية بمعنى الكلمة . لأن الفاتحين لم يزعموا أن لهم حقاً شرعياً في السيادة على البلاد كما أنهم لم يستفتوا الشعب فيما إذا كان راضياً بهذا الحكم . فلا حق شرعي ثبت ، ولا قبول المحكومين أعطى . وكل ما يمكن أن يوصف به هذا الحكم هو أنه حكم مؤقت سائر على نظم دستورية من حيث إدارة دفته وتسيير أعماله .

لم يتغير نظام الحكم في المديريات عما كان عليه منذ البداية إلا قليلاً . فالمدير هو المسئول عن إدارة مديريته والسياسية فيها ، ومسئوليته أمام الحاكم العام وعاليه أن ينفذ قوانين الحكومة ولوائحها وأوامرها . كما أن المصالح الفنية تشرف بعض الشيء على الأعمال الفنية في المديريات بواسطة مندوبيها ، ولو أن مفتش المركز في كل مكان كان ولا يزال في الغالب الأعم حاكم المركز الإداري وقاضيه الجنائي والمشرف على شئون الصحة والمساحة والطرق والجسور وتصريف المياه وليس على الله بمستنكر أن يجمع العالم في واحد

لقد كان الحكم حكماً مركزياً مباشراً ، فكل قرار حكومي وكل عمل حكومي منوط بفتة قليلة من موظفي الحكومة البريطانيين وأعوانهم من المصريين وغير المصريين من الموظفين وتعمل هذه الفتة تحت إشراف الخدمة المركزية المباشر واستمرت هذه الحكومة للبيروقراطية عهداً طويلاً استنفذت فيه أموال الدولة . وأهملت كثيراً من المرافق الحيوية . ليس من شك أن الحكومة بوصفها ذاك ووضعها قد اهتمت بوضع الأساس للمرافق العامة كالعدل . والتعليم . والصحة

العمومية . ولكن العمل كان محدوداً ولم تعط كل بقعة من بقاع الأرض العناية التامة أو تتقدم التقدم المحسوس المرجو لها لو كانت الادارة غير مركزية وكان نظام الحكومة المحلية معمولاً به في المدن والقرى الريفية على السواء .

لم يغفل الساسة ضرورة اللامركزية في الحكم في وقت من الأوقات بعد احتلال السودان الأخير . فقد كتب اللورد كرومر في التقرير السنوى لعام ١٨٩٩ « إننى أخشى أن تكون هذه دلالة على أن كمية المكاتبات الرسمية في السودان آخذة في الزيادة . ولحد ما فلا مندوحة عن هذه الزيادة . ولكن بالرغم من ذلك فأنى أجاهر بابداء رجائى بأن يوضع قيد وثيق على الكتابة الكثيرة وهى على العموم تدل على المركزية المتغالية ، والسودان بلاد أشد ماتكون حاجة لنظام الادارة اللامركزية بقدر المستطاع^(١) » .

ولكن حكومة السودان لم تحرك ساكناً . وبقى الحكم في السودان مركزياً مباشراً إلى أن جاءت لجنة ملنر في عام ١٩٢١ . وفي خطاب من اللورد ملنر لعدلى باشا يكن رئيس الوزراء آنذاك ورد ذكر السودان ، وأن مسألته لا يمكن أن تسوى مع المسألة المصرية وأشار اللورد ملنر إلى مسائل الادارة في السودان فقال في فقرات من ملاحظات لجنته « أنه وأن كانت الضرورة تقضى بأن يكون السودان كله تحت سلطة واحدة مطلقة ، ولكنه لا يستحسن أن ينحصر حكم البلاد في حكومة مركزية مغالية في المركزية ، بل الواجب القاء مقاليد إدارته بقدر الامكان إلى سلطات وطنية حيثما وجدت تحت الرقابة البريطانية ، وذلك نظراً لاتساع أرجائه واختلاف طبائع أهله وأخلاقهم . ولا تصلح الحكومة البيروقراطية المركزية البتة للسودان ، إنما تلائمه اللامركزية واستخدام العناصر الوطنية حسب الاستطاعة ، للقيام بالأعمال الادارية البسيطة التى تحتاجها البلاد في حالتها الحاضرة من التقدم ، لأن ذلك يقلل نفقاتها ويضمن كفايتها . لا يزال إلى الآن الموظفون من أهالى البلاد قليل العدد بالنسبة إلى من يوتى بهم من مصر وهم لا يحبون الخدمة في السودان . على أن هذه العقبة ستزول كلما تقدم العلم في السودان ، وزاد عدد الأكفاء من السودانيين الذين يشغلون الوظائف

الحكومية . ومن الواجب في ذات الوقت الانتباه إلى أمر التعليم حتى لا يكرر الخطأ الذي ارتكب في مصر بادخال نظام لا يؤهل الطلاب لعمل يذكر سوى الأعمال الكتابية والوظائف الإدارية الصغيرة ، وتخرج عدد كبير من الذين تطمح أبصارهم إلى الاستخدام في الحكومة يزيد عن الحاجة . فليس في السودان مجال لجيش من صغار المستخدمين ، وعليه يجب أن يوجه التعليم توجيهها يربى في السوداني القابلية والميل إلى الأعمال الأخرى كالزراعة والصناعة والتجارة والهندسة . إن حاجة البلاد المباشرة هو التقدم المادى وفى وسعها أن تستغنى عن نظام إدارى معقد^(١) .

على أنه يلاحظ أن ملنر كان يقصد : أولاً إيجاد حكومة لامركزية وحكماً غير مباشر باعطاء السلطات الأهلية حق إدارة الأقاليم التى لهم فيها سلطان ملحوظ ، وفى ذات الوقت يرمى إلى تعليم السواديين وتطعيم الحكومة المركزية بالدم السوداني بعد أن يتعلم ويصبح ذا كفاية للقيام بالأعمال الإدارية والفنية . ولا يمكن القطع بأن ملنر كان يرمى إلى تأسيس نظام الحكم غير المباشر واللامركزية فى الإدارة أم أنه كان يدعو إلى تطعيم الحكم المركزى بالشباب السودانى السكفاء المتعلم . ولكن مما لا شك فيه أنه كان غير راض عن المركزية المسرفة فى المغالاة والبيروقراطية المعقدة ، ويرجو أن تحكم البلاد بشئ من اللامركزية .

وأول تصريح من حكومة السودان بخصوص إدارته كان فى شكل مذكرة صدرت فى عام ١٩٢٢ مؤيدة للنقط الأساسية التى وردت فى تقرير اللورد ملنر عن إدارة البلاد ووضعها فى يد السلطات الأهلية بقدر الامكان . وأخذت تلك المذكرة تنظر فى السلطات الأهلية والعناصر الأهلية القائمة وفى تاريخها ومستقبلها وطريقة الاستفادة منها . وقسمت تلك إلى قسمين رئيسيين (١) الزعماء القبليين وغيرهم من الزعماء التقليديين (٢) الموظفين الوطنيين فى خدمة الحكومة .

وبهذا بدأت الخطوة الأولى فى عهد الإدارة الأهلية فى السودان ، والتى بمضى الزمن تدرجت إلى أن كادت تصبح حكومة محلية بالمعنى المفهوم من هذه

(١) راجع السودان الانجليزى المصرى ص ١٤٤ - ١٤٥ وتاريخ السودان لعبد الله حسين

ج ٢ ص ١٨٣ - ١٨٤ .

الكلمة . وسنوضح فى الفصول المقبلة تاريخ هذه الفترة من نظام الحكم وناقش القوانين التى صدرت ، كما سنرى فائدة هذا النوع من الحكم وعيوبه قبل أن ننتقل إلى المقارنة بين هذا النوع من الحكم ومثيلاته فى أفريقيا الاستوائية البريطانية ومقارنته مع نظام الحكومة المحلية فى إنجلترا وبسط رأينا فيما نراه المثل الأعلى للحكومة المحلية فى هذه البلاد .

الفصل الخامس

تاريخ الإدارة الأهلية وتطورها

عرف السودان الحكم الأهلي قبل الفتح التركي في عام ١٨٢١ في شكل رئاسات وتشكيلات قبلية وإن كان أغلب تلك الرئاسات والتشكيلات تخضع لسلطان الفونج المركزي . ولم يغب عن بال محمد علي باشا أن يحتفظ ببعض الحكم الأهلي ، فقد أبقى حكام البلاد الأقدمين في مراكزهم ، كشايخ النوبة ودنقلا وفازوغي وملك سنار . ولكن عندما حلت هذه الحكومة عام ١٨٩٨ صارت الإدارة في السودان مركزية على طريقة الحكم المباشر . وكانت سلطة الحكومة المركزية تصل إلى أبعد فرد من أفراد الشعب ، في أقصى المديرية بواسطة سلسلة من موظفي الحكومة البيروقراطية . وظل نظام الحكم على ذلك المنوال إلى ما بعد الحرب العظمى ولم يحدث أى تغيير ملموس حتى عام ١٩٢٧ .

والآن دعنا نساير نمو الإدارة الأهلية وتطورها :

لقد قضت ثورة المهدي على نظام القبيلة الذي كان معروفا في السودان حتى ذلك الأوان ، وذلك لأسباب عديدة : أولها أن المهدي بدأت بحركة جهاد ديني عام ، لا يفرق بين قبيلة وقبيلة كما لا يفرق بين شخص وآخر ، إلا بقدر ما يؤدي من عمل وتضحية في ميدان الجهاد ، وثانيها أن الناس جميعا اتجهوا صوب العاصمة الوطنية الجديدة « أمدرمان » وتركوا مواطنهم ، وليس من المعقول أن تجتمع كل قبيلة على حدة في أمدرمان ، ويكون لها زعيمها ، وثالثها أن القبائل انقسمت فيما بينها ، حيث تبع بعض أفراد القبيلة الواحدة دعوة المهدي وتخاف البعض الآخر عن الدعوة ، ولهذا الأسباب كلها مضافا إليها أن العهد كان عهد ثورة وجهاد عام ، لم يكن من المعقول أن يبقى سلطان القبيلة في معقله كما كان في العهود السابقة .

ولهذا عندما جاءت الحكومة الحاضرة لم تجد أساسا لتقييم عليه نظام الحكم غير المباشر، إنما هنالك أسباب عدة، نذكر منها، أن حكام السودان الأوائل، كانوا من العسكريين. وهؤلاء لا يؤمنون إلا بالتسلسل في الرئاسة، وإبلاغ الأوامر وطاعتها. وهم بطبعهم العسكري أميل إلى حكم الفرد المستبد، وعندهم سلامة الدولة، وتأمين الحدود، خير من تمحيص نظريات الحكم واتباع أحسنها. وزاد في التحفظ والتشديد، وإيثار الحكم المباشر على غيره من نظم الحكم، وجود سلاطين باشا كمستشار لحاكم السودان في الشؤون الأهلية من عام ١٨٩٩ إلى عام ١٩١٤، وسلاطين كما قال عنه السير هرولد مكايكل «وعى درسا واحدا دون كل الدروس، مدى تلك السنين الطويلة كأسير للخليفة، حيث شاهد سير الدس ومقاومة الدس والثورة وإخمادها، وذلك الدرس هو أنه ليس من الأمان السماح لشخص واحد أن يكون ظاهرا جدا، سواء في أمور الدنيا أو الدين، وأن موازنة القوى — ويستحسن الضعف — يجب أن يحافظ عليها بعناية^(١)» ولكن أى شعب هذا الذى يرضى أن يكون كله ذيو لا بغير رأس، وأى وجود هذا الذى يعدم الطامحين من الرجال الذين يعملون ليرزوا في ميدان من ميادين الحياة ليتولوا الزعامة والقيادة؟.

لقد جربت الحكومة تعيين مشايخ لجمع الضرائب، وإبلاغ أوامر الحكومة فى قراهم وملاحظة تنفيذها. ولكن الوظيفة لم تكن لتدر على من يتولاها من المال ما يكفيه، وأصبحت بمرور الزمن غير مرضية ولا لائقة بأصحاب المكانة من الأهالى؛ ولهذا كانت فى الآخر من حظ طعام الناس.

وهكذا لم تفكر الحكومة فى الخروج عن قاعدة الحكم المباشر إلا بعد الحرب العظمى، وبعد أن كتب اللورد ملنز تقريره عن ضرورة الحكم غير المباشر فى السودان، كتب السير لى ستاك فى تقريره السنوى لعام ١٩٢١:

«اتخذت عدة خطوات تجريبية، منذ بداية عام ١٩٢١، فى سبيل سياسة إعطاء الوطنى قسما من إدارة الشؤون، ومساعدته ليعد نفسه للمسئوليات المتزايدة، المقترنة بهذا العمل.

ونفذت السياسة بوسائل مختلفة ، موجهة لذات الهدف .
فأولا : انتخب وعين أهالى السودان فى وظائف حكومية معينة ، ليقوموا
بواجبات إدارية مباشرة .

وثانيا : أصدر تشريع يسن القواعد ، لمباشرة الزعماء الوطنيين بعض
السلطات على أفراد قبائلهم .

ويشير الحاكم العام هنا إلى قانون سلطات مشايخ الرحل سنة ١٩٢٢ ، الصادر
فى ١٢ يونيو سنة ١٩٢٢^(١) وقد ورد فى ديباجته « بما أنه قد جرى العرف منذ
عهد متناول ، على مباشرة مشايخ القبائل الرحل ، سلطة عقاب على رجال قبائلهم
وفصل الخصومات ، وبما أنه يحسن تنظيم مباشرة تلك السلطات . الخ » وبهذا
يدلك المشرع على أن هذا الأمر ليس بجديد ، إنما فقط أعطى الصبغة القانونية
بإصدار هذا التشريع الذى لا يعطى حق مباشرة هذه السلطات إلا للأشخاص
الذين كانوا مخولين بحكم العادة والعرف مباشرتها . ومع أن التشريع فى ظاهره
ينص على المشايخ الرحل ، إلا أنهم فى التطبيق تساحوا ، فشمّل التشريع القبائل
التي بعضها رحل وبعضها الآخر غير رحل ، مع التأكيد من أن مثل هذه القبائل
عادة تخضع لمثل هذه السلطات . واشتمل القانون على جدول للجرائم التي يمكن
محاكمتها ، وقسمت إلى كبرى وصغرى ، ولا تحاكم الكبرى إلا فى مجلس من
المسنين من رجال القبيلة يرأسه الشيخ ، وأقصى العقوبة غرامة قدرها ٢٥ جنيتها
مصريا ، أما الجرائم الصغرى فيمكن أن يحاكمها الشيخ بمفرده بعد موافقة المدير
وأقصى العقوبة عشرة جنيهات مصرية غرامة . ويلاحظ أن التشريع لم يعط
المشايخ حق العقوبة بالسجن ، كما أن المادة ٧ جعلت للفتش والمدير حق النظر
فى الاستئناف المقدم ضد أحكام هذه المحاكم .

أضيفت سلطنة دار مساليت إلى السودان باتفاقية بين انجلترا وفرنسا فى عام
١٩١٩ ، ولهذا انتهزت الحكومة فى سنة ١٩٢٢ الفرصة وأعطت السلطان الذى
كان متمتعا بحقوقه فى الحكم حتى ذلك الأوان ، حق إدارة الشؤون الداخلية
فى مقاطعته ، على أن يخضع لرقابة المعتمد البريطانى . وفى ذات الوقت ، شجع

(١) راجع قوانين السودان الجزء الأول ص ٥٤٩ الطبعة القديمة .

ملك الشلك لىباشر أيضا إدارة الشؤون الداخلية فى قبيلته ، كما أسست محاكم المشايخ فى الجنوب ، لتنظر فى القضايا المحلية البسيطة (١) .

وفى عام ١٩٢٥ بدأت ميزانية منفصلة للإدارة الأهلية فى دار مساليت ، وفى تلك السنة أيضا ، أصدر قانون المحاكم القروية (٢) سنة ١٩٢٥ وهو تشريع أعطى إجراءات محاكم القرى العرفية الصبغة القانونية . وحددت سلطة تلك المحاكم بغرامة قدرها جنيهان فى المسائل الجنائية ، كما حصرت الجرائم ، التى يحق لتلك المحاكم نظرها ، فى جدول ملحق بالقانون . على أن المحكمة ليس لها أن تنظر فى قضية بعد مضى ثلاثة أشهر من ارتكابها ، إلا بعد موافقة مفتش المركز أو مساعده . وأعطيت هذه المحاكم سلطة لنظر القضايا المدنية حسب العرف الأهلى . على ألا تزيد قيمة النزاع عن جنيهين . وليس لهذه المحاكم حق النظر فى قضايا الأراضى ، أو أى متاع آخر ملكيته مسجلة عند الحكومة ، ولا تحصل رسوما عن القضايا المدنية ، وتستأنف الأحكام عند مفتش المركز أو مساعده .

حاول السير جوفرى آرثر فى عام ١٩٢٥ أن يدخل فكرة المجالس الاستشارية من المشايخ ، منفصلة عن المحاكم القضائية ، وكانت له مشاريع أخرى فى هذا الصدد . ولكن السير جوفرى آرثر لم تطل مدة حكمه حيث اعتزل الحكم وخلفه السير جون مافى فى ١٨ أكتوبر سنة ١٩٢٦ . وكان السير جون مافى مقتنعا بسياسة الإدارة الأهلية ، ملحا فى أن توضع لها قواعد ثابتة . ووافق على ما ورد فى التقرير السنوى لعام ١٩٢٥ خاصا بنظام اللامركزية ، والتوفيق بين العرف التقليدى ، ومطالب العدالة ، والحكم الصالح ، واستخدام العناصر الأهلية فى الأغراض الإدارية . ويرى السير جون مافى أن هناك قسمين من العناصر الأهلية : أولهما الزعماء القبليون ، وثانيهما الموظفون الوطنيون المنتخبون من بين الأهالى للاضطلاع بأعباء الخدمة العامة . ومن الجلى أن القسم الأول أداة تستخدم فى تنفيذ سياسة الانتقال « Devolution » ، والثانى أداة لخدمة الإدارة البيروقراطية . ويرى السير جون مافى توجيه جهوده نحو ترقية الفريق الأول

The Anglo-Egyptian Sudan P. 249.

(١)

(٢) راجع قوانين السودان الجزء الثانى ص ٨٦٧ الطبعة القديمة .

والنهوض به ، ليؤدى إلى تنفيذ سياسة اللامركزية التى نادى بها اللورد ملنز فى عام ١٩٢١ . على أن معاليه يريد مسابقة الزمن قبل فوات الفرص ، وبحسب أنه إذا لم توضع قواعد ثابتة لتنمية نظام القبيلة والعرف وتقويته ، فإنه لن يقوى على مقاومة تيار الجيل الجديد ، الذى قد لا يتقيد بهذه النظرة القبلية ، ولا يرضى بحكم العرف والعادة . وهكذا يدعو معاليه إلى التوسع فى التجربة . وبعد أن يتحدث معاليه عن تكاليف الحكم المركزى البيروقراطى الفاحشة يرى أن الطريق الواضح لتحقيق الغرض من الحكم اللامركزى غير المباشر ، إنما هو أن توسع سلطة المشايخ ، حتى تمتد إلى الناحية الإدارية ، بعد أن رسخت فى الناحية القضائية ، وقبلها الأفراد ، وبهذا يصبح شيخ القبيلة قاضيا ورئيسها المنفذ^(١) .

وتنفيذاً لهذه السياسة ، أصدر قانون سلطات المشايخ سنة ١٩٢٧^(٢) وهو قانون يلغى قانون سلطات مشايخ الرحل سنة ١٩٢٢ ، ويلاحظ أن كلمة رحل ، حذفت من القانون الجديد ، الذى بمقتضاه خول الحاكم العام سلطة لتعيين محاكم المشايخ فى أى مكان من السودان ، بموجب أمر يصدره . وقسمت المحاكم إلى كبرى وصغرى ، وينبغى أن يعين أمر تأسيس المحاكم الكبرى ، بالاسم الرئيس ونائبه ، وعدد الأعضاء القانونى لتكون الجاسة قانونية ، ويحدد دائرة اختصاصها وسلطتها فى العقاب . ويتراوح العقاب بالنظر إلى المحكمة ، ونوعها وأعضائها ، من سنتين سجنًا ومائة جنيه غرامة ، إلى شهر سجنًا وخمسة جنيهات غرامة . أما المحاكم الصغرى فسلطتها الغرامة من جنبيين إلى عشرين جنبيها . وللمحاكم الكبرى كما للمحاكم الصغرى سلطة لنظر القضايا المدنية . وخول القانون ، للمديرين ومفتشى المراكز ، أن يضعوا اللوائح لسير تلك المحاكم بموافقة الحاكم العام ، كما أعطاهم حق إعادة النظر فى أحكام تلك المحاكم .

حتى ذلك الوقت ، كانت القبيلة وحدة الحكم والسلطة ، ولكن السياسة اتجهت فى عام ١٩٢٨ خطوة إلى الأمام ، ورأت أن تدمج بعض القبائل الصغرى فى القبائل الكبيرة الموجودة فى منطقتها ، أو تدمج القبائل الصغرى

(١) راجع التقرير السنوى لحكومة السودان عام ١٩٢٦ .

(٢) ملحق التشريع السنوى الثانى عام ١٩٢٨ ص ٤٠ وما بعدها .

في بعضها البعض لتخلق منها وحدة أكبر يمكن أن تكون إدارة منفصلة، والغرض من ذلك التمكن من دفع بعض المال للرؤساء ومساعدتهم مقابل ما يقومون به من عمل . ولهذا أصدر في عام ١٩٢٨ قانون سلطات المشايخ سنة ١٩٢٨^(١) .
ليلغى قانون عام ١٩٢٧ ، ويعيده مع بعض التعديلات . والتعديل الأساسي كما ورد في ديباجة التشريع « وبما أنه قد جرى العرف على استخدام مجالس القبائل أو مجالس مشتركة من البلاد لفصل المنازعات بين القبائل أو البلاد . » فقد رأى المشرع ألا يتقيد بوحدة القبيلة أو المركز في تعيين المحاكم الأهلية وكان المشرع يرمى من وراء ذلك إلى غرض أسمى ، ألا وهو عند ما تتسع سلطة هذه الزعامات وتشمل الإدارة بعد القضاء يستحسن أن تكون الوحدة الجغرافية أو الاقتصادية هي الوحدة التي يقوم عليها نظام التقسيم .

ولأول مرة خصصت في الميزانية مبالغ لهذا الغرض بلغت ١٥٠٠٠ جنيه وهذه المبالغ نجمت عن الوفرة من بنود الميزانية، نظراً لتخفيض نفقات الإدارة بادخال نظام الحكم غير المباشر ، واعطاء المحاكم الأهلية هذه السلطات الواسعة .
حتى عام ١٩٢٧ ، كان عمل المجالس والمحاكم الأهلية محصوراً في القرى والقبائل الرحل . ولكن في تلك السنة ، أضيفت المادة ١٠ (١) إلى قانون التحقيق الجنائي وبمقتضاها خول المحاكم العام ، سلطة ليعين في المدن مايسمونه مجلس القضاة ، مكوناً من ثلاثة أشخاص لا يحكمون إلا مجتمعين . وكانت أول سلطة أعطيت لمجالس القضاة في المدن ، شهراً سجنًا وغرامة لا تزيد عن الخمسة جنيهات . على أن هذه السلطات زيدت فيما بعد زيادة تختلف حسب المدينة ، وكفاية الأشخاص الذين تعطى لهم سلطة العمل في تلك المجالس القضائية .

وفي نهاية المطاف ، صدر في عام ١٩٣١ قانون محاكم الرؤساء سنة ١٩٣١^(٢) للعمل به في محاكم الجنوب الوثنية ، وتوضح المادة الرابعة تكوين المحاكم ودرجاتها والسلطة التي تعين رؤساء وأعضاء تلك المحاكم ، وتبين المادة السادسة سلطة تلك المحاكم ودائرة اختصاص كل منها ، وتبين المادة السابعة القانون الذي يتبع فيها

(١) راجع ملحق التشريع السنوي الثالث ص ١١ .

(٢) ملحق التشريع السنوي السادس ص ٢٨ .

ألا وهو القانون والعرف الأهل السائد في المنطقة التي تباشر فيها المحكمة اختصاصها بشرط ألا يكون ذلك القانون أو العرف مخالفا للعدالة أو الآداب أو النظام . كما لها أن تطبق نصوص أى قانون يخول لها أمر إنشائها أو لانتحتها تطبيقه . ثم صدر قانون المحاكم الأهلية عام ١٩٣٢^(١) . للعمل به في محاكم الشمال وهو القانون المعمول به حتى الآن ، وقد ألغى هذا القانون قانون سلطات المشايخ ١٩٢٨ ، وقانون المحاكم القروية ١٩٢٥ ، وأعاد سنه معدلة . وأهم ما في هذا القانون المادة الثامنة التي توضح اختصاص المحاكم الأهلية ، وتتماماً للفائدة نقتبسها هنا كاملة .

٨ — (١) لكل محكمة أهلية الاختصاص الكامل والسلطة ، بالقدر المبين في هذا القانون ، أو في الأمر القاضي بإنشاء المحكمة أو في اللوائح المصحوب بها ذلك الأمر ، ويشترط ألا تكون لمحكمة أهلية سلطة .

(١) أن تسمع أية دعوى مدنية ، طرفاها غير داخلين تحت اختصاص المحكمة ، إلا برضا الطرفين أو .

(ب) أن تسمع أية دعوى مدنية ، يكون أحد طرفيها داخلا تحت الاختصاص والطرف الآخر غير داخل ، إلا برضا الطرف غير الداخل تحت الاختصاص أو .

(ج) أن تسمع أية دعوة مختصة بملكية أرض ، ماعدا دعوى قسمة أرض مسجلة ، بمقتضى قانون تسوية وتسجيل الأراضي سنة ١٩٢٥ وملوكة لشركاء في إرث بحصص شائعة أو .

(د) أن تحكم في أية قضية جنائية ، يكون المتهم فيها موظفا في الحكومة أو .

(هـ) أن تحكم في أية قضية جنائية ، يكون المتهم فيها رجل بوليس ، إلا برضا المدير ، وإن كان المتهم صف ضابط ، أو عسكرياً في قوة دفاع السودان ، فلا تحكم إلا برضا قومندان القسم أو المدير أو .

(١) ملحق التشريع السنوى السابع ص ٧٥ .

(و) أن تحكم في أية جريمة ، من الجرائم المبينة في الجدول الأول الملحق بهذا القانون .

إلى آخر ماورد من الاستثناءات في تلك المادة .

أما القانون الذى يطبق في تلك المحاكم ، فقد نصت عليه المادة التاسعة ، وهو في جملته القانون الأهلى ، والعرف السارى في دائرة اختصاص المحكمة على ألا يخالف العدالة أو الفضيلة أو النظام ؛ كما لها أن تطبق أى قانون يسمح لها أمر انشائها أو لوائحها بتطبيقه . أما المادة ١١ فتتص على أن الأحكام يجب أن تصدر بالاجماع ، وإلا وجبت الموافقة عليها من المفتش وهو يؤيد حكم الأغلبية ، وتستأنف الأحكام عند المفتش والمدير .

ولنقف هنا قليلا لنبدى بعض الملاحظات على هذا النظام .

بدأت الحكومة سياسة الانتقال من الحكم المركزى المباشر ، إلى نظام اللامركزية غير المباشر ، في الناحية القضائية فقط ، وحجتها في ذلك أن رؤساء العشائر ، وكبار رجال القبيلة ، كانوا من قديم الزمان ، يتمتعون بسلطة عقاب أفراد قبائلهم . والفصل في النزاع بين الأفراد ، وأن المجالس المشتركة بين القبائل وبين البلاد المجاورة ، كان لها حق الفصل في أى نزاع بين القبائل والبلاد المجاورة وحجة الحكومة الثانية أن التجربة ، تنجح كثيراً في ميدان القضاء وتعطى الرؤساء مركزاً محترماً ونفوذاً معترفاً به ، مما يجعل من السهل عليهم في المستقبل أن يتولوا شئون الإدارة والتنفيذ في مقاطعاتهم .

ولكن الأخطاء التى ارتكبت في هذا العمل كثيرة وخطيرة .

إن نظام القبيلة ، لا يصلح أن يكون وحدة لنظام الحكومة المحلية أو أى نظام حكم . وأهم عنصر يراعى في مثل هذه الأحوال ، هو عنصر جغرافية الإقليم واقتصادياته ، ونوع الحياة التى يحياها سكانه . وسرعان ما لاحظت الحكومة هذا الخطأ ، ولكنها عندما أرادت إصلاحه ، ارتكبت خطأ آخر ، وذلك لأنها دمجت القبائل الصغرى في المقاطعة الواحدة تحت رئاسة القبيلة ذات النفوذ الكبير ، وبهذا خلقت بعض الزعماء ، الذين أصبح لهم نفوذ مماثل لنفوذ عهود الاقطاع ، حتى حسب الناس أنهم إزاء دكتاتوريات أهلية ، يسند لها سلطان

الحكومة ، وتحميها حراياها . وعيب آخر لهذا النظام ، أنه لا يعطى الكفايات والمؤهلات الفردية فرصة الظهور لخدمة المجموعة ، لأنه ليس من المحتمل دائما أن يكون رئيس القبيلة الكبيرة ، أقدر أفرادها على الاضطلاع بشئون الحكم ، ناهيك من أن يكون أكثر كفاية وأعظم مؤهلات من رؤساء القبائل الأخرى التي أدجت في قبيلته ، وتحت رئاسته ، لا شيء إلا لأن قبيلته أكثر عدداً ، وأوفر مالا ، وكثيراً ما يدس رئيس القبيلة الكبيرة ، لرؤساء القبائل الصغيرة ، ليحطمهم ويقضى عليهم ، حتى لا ينافسوه يوماً في رئاسة المقاطعة ، وسيئة أخرى لهذا النظام ، قانون الوراثة الذي يكاد يجعل حكم المقاطعات حكم ملكية ، لا حكماً ديمقراطياً ينال فيه ابن الزعيم ، وابن الرجل العادى ، حق الظهور وفرصة الحكم ، بقدر ما يديه الواحد منهم من كفاية ومقدرة ، وما يتمتع به من حب الناس وثقتهم . إن هذا النظام يخلق في البلاد سلطات لم تعرفها من قبل ، وزعامة العشائر في الماضى ، كان يتمتع بها القوى الأمين المحبوب من الرجال ، ولا يتحتم أن يتمتع بها ابنه من بعده ، أو أحد أقاربه .

إن خير وحدة لنظام الحكم المحلى ، هي وحدة المركز الإدارى . فقد ثبت بمرور الزمن أن المراكز قسمت تقسيماً يتناسب مع جغرافية المنطقة ، واقتصادياتها . ونوع الحياة التي يحياها الناس ، وأن كل مركز من هذه المراكز ، يكاد في الغالب الأعم ، يقوم بمصروفات إدارته وتنمية مرافقه العامة ، مما يرد إلى خزائنه من الضرائب المباشرة . وخير لهذا النظام من الحكم المحلى ، أن تديره مجالس الأرياف ، ينتخب أعضاؤها بطريقة الانتخاب من درجته ، إلى أن يمكن بمرور الزمن الانتخاب المباشر . وهذا ما سنبسطه بإيضاح في فصل مقبل .

على أن السلطات الجنائية التي أعطيت لتلك المحاكم سلطات واسعة ، وليس هناك قانون أهلى أو عرف واضح المعالم ، تستطيع تلك المحاكم ، أن تطبقه دون أن تخطئ في التطبيق . واستنباط القواعد القانونية ، من العرف ، والعادة للحكم بها ، ليس بالأمر الهين . وكثيراً ما يصعب على الفنين من رجال القضاء المتفقيين وقد أتيت لي فرصة لأرى هذه المحاكم تنظر بعض القضايا . فوجدتهم بعيدين كل البعد عن فهم روح الجريمة والعقاب ، وتقرير العقوبة ، حسب ظروف

القضية وظروف المتهم الخاصة ، فسارق الجمل للمرة الأولى يحاكم بسنة واحدة سجنًا ، وللمرة الثانية بسنتين ، وسارق الحمار بستة أشهر للمرة الأولى وهكذا . ولكن الرؤساء ومساعدتهم وجدوا في القضاء خير أداة لإظهار سلطانهم ، ولهذا التفتوا إليه دون شئون الإدارة والتنفيذ المناطة بهم ، ولهم في ذلك عذرهم . ويتضح من هذا ، أن دمج السلطة القضائية والسلطة التنفيذية ، يؤدي إلى أضرار كثيرة ، وإهمال جانب من العمل والاهتمام بالجانب الآخر . وربما كانت هذه المحاكم تؤدي عملها أحسن مما تؤديه الآن ، لو فصلت عن الإدارة في داخل المقاطعة ، ونظرت استئنافاتها أمام قضاة من المصاحبة القضائية ، بدلا من رجال السلك الإداري .

والآن نعود إلى تتبع التاريخ من حيث تركناه .

كانت السلطات الأهلية من قديم الزمن ، تشارك مع الحكومة في تقدير الضرائب المحلية ، كالعشور والدقنية والقطعان وعوائد المدينة وغيرها ، ولكن لم تكن مطلقة الحرية في تقديرها بل كانت تعمل بإرشادات رجال السلك الإداري وتحت مراقبتهم . ولكن في عام ١٩٢٥ أعطيت دار مساليت ، ودار الشكرية ، ميزانيات منفصلة . وليس معنى هذا ، أن تلك الإدارات الأهلية قد أعطيت سلطات مالية واسعة ، لجمع الأموال وصرفها ، إنما كانت الحكومة تقرر الأموال التي يجب أن تجمع ، والمبالغ التي تصرف ، وكيفية صرفها ، وعلى الإدارة أن تتأكد من أن هذه الأموال جمعت وأن المبالغ المحددة للصرف قد صرفت في الوجوه المقررة . وأعطيت بعض إدارات أهلية ، أقل مركزا من المساليت والشكرية ، سلطات مالية تخول لها تقدير الضرائب المحلية ، مع المراقبة اللازمة وجمعها ، وتقديم حساب مفصل عنها . وقد أعطيت لها كمية معينة من المال ، لصرف المرتبات لعمال الإدارة الأهلية في المقاطعة .

وفي عام ١٩٣٨ ، أصدر السكرتير المالي مذكرة ، عن نظام سياسة الانتقال المالي للسلطات الإدارية المحلية ، في المناطق الريفية ، قدم لها السكرتير الإداري بكلمة قال في مستهلها : « إن المسؤولية المالية عنصر هام في الذاتية المحلية ، وانتقال هذه المسؤولية التدريجي ، جزء قائم بذاته في سياسة حكومة السودان ،

وأنة من الأهمية بمكان أن ينمى إلى أقصى حد عمل السلطات المحلية الحر فى تداول الأموال العامة للفائدة المشتركة ، ولا يمكن أن تسمى وحدة محلية بحق إدارة أهلية حتى تكون قادرة على مراقبة وجباية الإيرادات خاصة تقدير وتحصيل الضرائب المباشرة والإشراف على الصرف فى خدماتها ، . وفى المقدمة بعض توجيهات أخرى لتعليم رجال الادارة الأهلية ، أن ينظروا للبال الذى فى أيديهم ، للصرف كمال ذويهم ، وأن يبتعدوا عن الفساد والرشوة ، لأنها ليست مخالفة للأخلاق فحسب ، بل مما يقضى على كل نظام مالى . وتدعو المقدمة ، رجال الادارة الأهلية ليستقلوا برأيهم فى شئون المالية ، ولا يلجأوا للفتش إلا فى الصعاب .

أما المذكرة فقد وضعت الأسس المالية ، وطريقة الحسابات والتحصيل والصرف والمكافآت ، بعد أن وضحت السياسة العامة ، لنظام اللامركزية المالى . كما صحت بعدد من النماذج التى يمكن للإدارات الأهلية أن تتبعها فى طريقة الحسابات ، وأهم ما فى هذا النظام الجديد ، تدريب الإدارات الأهلية على الاحتياطى للصرف منه ، قبل تحصيل أموال السنة الجديدة . وللصرف منه فى أوقات الضيق وسنوات المحن ، والتقلب فى الأجواء الاقتصادية . وقسمت المذكرة الانتقال المالى للإدارات الأهلية ، إلى ثلاثة أقسام : بدائى ، ووسط ، وعالى ، وفى عام ١٩٤١ بلغ عدد الإدارات الأهلية التى وصلت الدرجة القصوى ، وأصبحت ذات ميزانيات منفصلة ، إحدى عشر إدارة « هى دار : مساليت ، والمقدمات الجنوبية والرزيقات ، وشكرية البطانة . وشكرية رفاعة ، والحسانية ، والبقارة ، وتقلي ، وحر ، والجوامعة ، ودار حامد . ومجموع ميزانيات هذه الإدارات ١٣٦٠١٣ جنهاً مصرياً ، وعدد سكانها ٣٠٤٢٨٠ نسمة .

ولكن هذه الميزانيات ، فى جانب المصروفات ، لاتزيد كثيراً على صرف مرتبات رجال الإدارة والعمال ^(١) ، لأن ما يصرف فى الطرق والصحة العامة ،

(١) تبين تقديرات ميزانية الادارة الأهلية فى السودان لعام ١٩٣٩ الأرقام الآتية :

الإيرادات	١٢٣,٠٧٠	جنيه مصرى
الموظفون	٥١,٣٣٨	» »
الخدمات	٥,٢٠٦	» »
	=	

والتعليم قليل لا يذكر ، وهى فى الواقع أداة لجمع الضرائب ، وتوريدها إلى الخزنة العامة ، أما الاحتياطى فقد أخذ يتضخم عاماً بعد عام ، دون أن يصرف القليل منه فى المرافق العامة ، والبلاد تحتاج إلى الطرق والعناية الصحية ، كما تحتاج حاجة تفوق حد الوصف للتعليم الأولى ، وهو من أول واجبات الحكومات ، وخاصة الحكومة المحلية ^(١) .

لم تقم الحكومة بأية خطوة فى سبيل الحكم غير المباشر ، من الناحية الإدارية أو التنفيذية حتى عام ١٩٣٧ إلا ما كان يقوم به زعماء العشائر والمشايخ من عمل إدارى بسيط ، بحكم مراكزهم فى الأقاليم ، وسلطاتهم القضائية ، ولكن يبدو أن الحكومة ، رأت فى عام ١٩٣٧ أن تخطو خطوة جريئة ، وفى اتجاه جديد ، يدل على أنها تنوى الإقلاع عن سياسة الإدارة الأهلية ، إلى نظام الحكومة المحلية الصحيح . فأصدرت تشريعاً شاملاً ألا وهو قانون الحكومة المحلية لعام ١٩٣٧ واللوائح الأساسية الملحقه به ، وهو القانون الذى يقوم عليه نظام الحكومة المحلية فى البلديات والمدن والأرياف ، ويحدد سلطاتها وواجباتها ومناطق اختصاصها ، وسنعرض له بالتفصيل والإيضاح والتعليق فى الفصول المقبلة ، إنما نكتفى فى هذا الفصل بإيراد ما تضمنته المذكرة الإيضاحية ، لأن فيها توضيحاً للسياسة الجديدة وأغراضها ، وطرق الوصول إليها ، وإليك بعض فقرات من المذكرة الإيضاحية :

« إن الحاجة إلى تشريع جديد يتناول الحكومة المحلية لنى ازدياد مضطرد منذ أعوام »
« والغرض الأصيل من التشريع ، إنما يرمى إلى توسيع قانون النظام العام ،

مصرفات فوق العادة	١٣٠١	جنيه مصرى
الوارد للخزنة العامة	٦٤٢٢٥	» »
الفائض	١٠٠٠	» »

(١) بلغ متجمد الاحتياطى بيد هيئات الادارة الأهلية :

١٩٣٨	٣٠٣٥١	جنيه مصرى
١٩٣٩	٣٧٤٩١	» »
١٩٤٠	٤٢٢٩٥	» »

ليكون قانون حكومة محلية شاملاً يتضمن كل السلطات الادارية القانونية ، التي يباشرها المديرون ، وكل أعمالهم كسلطات مرخصة ومسجلة ، وبذا يحوى جزءاً كبيراً من قانون الصحة العمومية ، فيجعله قاصراً على أعمال مجلس الصحة المركزية الهامة .

هذا وقد نشأ إلى جانب ذلك ، غرض آخر حيث آن أوان تنظيم السياسة الانتقالية ، بشأن السلطات الادارية للحكومات المحلية ، فاستغل هذا التشريع لتحقيق ذلك الغرض ، وقد ظهر أيضاً أنه لو استثنينا بعض المدن الكبرى ، فإن الأحوال تختلف في مناطق القطر ، حاضره وباده ، اختلافاً كبيراً لا يستطيع معه إيجاد نظام محكم ينفي بحاجاته المتعددة ، وإن خير ما يتوصل به إلى إيجاد نظام شامل يتناول كل القطر ، إنما يكون بإصدار ثلاثة قوانين مختلفة .
وهذه القوانين هي :

(أ) قانون الحكومة المحلية للبلديات ، الذي يسرى فقط على المدن الكبيرة ، التي تعقد إدارتها بمشكلة استيطان الأوروبيين لها ، بشكل واسع ، كالخرطوم والخرطوم بحرى وأمدردمان وعطبرة وبورتسودان .

(ب) قانون الحكومة المحلية للمدن وهو يسرى على المدن التي في مستوى الأبيض وكوستى أو كسلا ذات المشاكل الحضرية ، لكنها أقل تعقداً من مدن البلديات .

(ج) قانون مناطق الأرياف ، وهو يسرى على باقى القطر .
ثم تذكر المذكرة الإيضاحية مقارنات وفروقات بين القوانين الثلاثة الخاصة بكل قسم من الأقسام المذكورة آنفاً وما دمننا سنناقش هذه القوانين في الفصول المقبلة فلا داعى لاقتباس تلك الفقرات هنا .

وتختتم المذكرة بفقرتين نرى من الضروري إيرادهما هنا : « أن تهذيب السعادة ، والعرف الأهلى ، بقانون مناطق الأرياف في شكل أوامر ثابتة ، يقلد موظفى الادارة مسئولية كبرى ، نحو توجيه وضبط هذا النظام . وسيأتى في النهاية بمعلومات قيمة لما يتطلبه التشريع المحلى .

« والمرجو أن يبرهن تقسيم مناطق الحكومة المحلية في السودان إلى ثلاثة أنواع منفصلة لكل واحدة منها تشريعها المناسب لها ، على تقدم عظيم في الحالة الحاضرة ، حيث يوجد تشريع واحد يراد به أن يشمل بانتظام كل أنحاء السودان بالرغم من وجود اختلافات الأحوال السائدة في جهات مختلفة وسيعطى التشريع الجديد - الذى سوف لا يعتبر كاملا بصدر هذه القوانين الثلاثة - قوة جديدة للحكومة المحلية في السودان^(١) » .

ولكن هل أدى هذا التشريع ، واللوائح الملحقه به ، إلى خاق حكومة محلية بالمعنى المفهوم من هذه الكلمة . أم أن التطور لم يبلغ حده ، ولا تزال ذيول سياسة الانتقال ونظرة الحكم غير المباشر . الاستعمارية باقية ، ولا بد من خطوات أخرى للقضاء عليها ، وإيجاد الحكومة المحلية الصحيحة ؟ .
الجواب لا ونعم .

لا ، لأن الإدارة الأهلية ، وليدة النظرة الاستعمارية ، لا تزال باقية تتمتع بالقوة والسلطان ، وإن أطلق عليها اسم الإدارة المحلية .
ونعم ! لأن هذا القانون مهد لخاق نظام المجالس في البلديات والمدن ، وأعطاه سلطة إدارية وتنفيذية بعد أن كانت سلطة مجالس البلديات فى أمدردان والخرطوم والخرطوم بحرى وفى بورتسودان سلطات استشارية .
هذا هو تاريخ الإدارة الأهلية ونموها مع قليل من التطور من نظام الإدارة الأهلية إلى نظام الحكومة المحلية .. وقبل أن نناقش قوانين ١٩٣٧ . واللوائح الملحقه بها ، يجدر بنا أن نتحدث بإسهاب ، فى الفصل المقبل عن نظرية الحكم غير المباشر ، وسياسة الانتقال . وهى النظرة البريطانية فى حكم المستعمرات الأفريقية ، ونقارنها بنظرية الحكم المباشر ، كما يراها الفرنسيون .

(١) راجع ملحق التشريع الخاص للغازة رقم ٦٥٢ الصادر بتاريخ ١٥ أكتوبر سنة ١٩٣٧

افصل السلطان

الحكم غير المباشر

ليس نظام الحكم غير المباشر ، بالشئ الجديد في عالم السياسة الاستعمارية من حيث النظرة والتطبيق ولو إلى حين ، لأن الاعتراف بالنظم القائمة في بلدا ما وقت الفتح و اقرارها حتى يستتب الأمر للفاتحين ، معروف منذ أن بدأ الانسان يغزو ويستعمر أخاه الانسان . والأمثلة التاريخية لا حصر لها : فأنت تجد في عهد الأمبراطورية الرومانية ، وعند الفرنسيين وعند الانجليز ، ولكن نظام الحكم غير المباشر ، بمعناه السياسي المتعارف الآن كسياسة استعمارية تعمل بها الأمبراطورية البريطانية في حكم المستعمرات الافريقية وغير الافريقية ، فأول من عمل به ونظمه ووضع له المبادئ والأسس المورث لقرن ، حيث جعله نظام الحكم السائد في نيجيريا الشمالية ، وانتشر هذا النظام فشمّل نيجيريا الجنوبية . وأخيراً أخذ ينتظم في معظم الأقطار الافريقية الاستوائية وغير الاستوائية كما تعدى حدود أفريقيا .

وما معنى الحكم غير المباشر ؟

وهنا ينبغي أن أنقل للقارىء آراء الصفوة المختارة من رجال السياسة القائلين بصلاحيّة نظام الحكم غير المباشر . وسأحاول جهدي لأورد آراءهم حسب ترتيبها التاريخي وأول رأى عثرت عليه في تنقيبي رأى السير شارلس بروك وكان « راجا » في سراواك وذلك في عام ١٧٧١ حيث يقول :

« إن الخطأ الشائع الذي يرتكبه الأوروبيون في الشرق فرض المدنية الغربية دفعة واحدة مع استبعاد النظام الأهلي بدلاً من استخدامهما سوياً ليكمل هذا ذاك . وهناك سيلاّن يمكن أن تسلكهما الحكومة : الأول أن تبدأ بالأشياء كما

تجدها وتحجر على الضار أو غير العادل وتسند المعقول والعادل من عرف الأهالى ، وترك النظام والنشريع للفرصة المناسبة ، وعند ما تشعر بمطالب جديدة تناقش وتقرر لها التدابير المناسبة المعمولة فى المكان ذاته لا المجلوبة من الخارج وتستوثق من أن هذه لا تخالف العادات الأهلية ، وتحصل على رضا الأهالى بها قبل تطبيقها .

والتقدم بهذه الطريقة عادة بطيء ، وليس هذا النظام بكله وكليله مرضيا من حيث وجهة نظرنا ولكنه هادىء وأكيد والثقة تزداد ولا يخيل للأهالى عند ما تحين الفرصة أن النير الأجنى يثقل كواهلهم .

أما السبيل الثانى فهو أن تظف المكان هنا وهناك وتدخل فى هذا الفراغ شيئاً يرتضيه الأوروبيون أكثر من سواه قانون عقوبات على أحدث طراز أو فرض نظام ضرائب وبوليس يجلب من الغرب برمته مع التأكد التام من براعته فى ذاته ولكن بقليل من التفكير فى مدى صلاحيته للظروف التى سيصادفها^(١) .

وهذه السياسة بعينها هى التى قال بها اللورد لقرد فى شمال نيجريا عند ما تولى الحكم فيها للمرة الأولى . ومفتاح سياسة اللورد لقرد الإدارية يتلخص فى كلمتين اللامركزية والاستمرار . ولكن الذى يقول باللامركزية والاستمرار لا بد أن يؤمن فى التعاون بين الحاكم والمحكوم وبين المحكوم والمحكوم ، ولهذا كان اللورد لقرد ينادى بهذا التعاون ، ويلقن كل فرد يعمل فى إدارته هذه الحكمة البالغة . وأول ما فكر اللورد لقرد ما تطبيق هذه السياسة عند ما كان فى شرق أفريقيا ووضع كتاباً ضمنه آراءه عن الإدارة الأهلية . وقد طبع الكتاب فى عام ١٨٩٣ وكان ينادى بتطبيق هذا النظام فى يوغندا قبل أن يطبقه فى شمال نيجريا . ولنستمع إليه حيث يقول : « فيما يختص بالرقابة الداخلية فى يوغندا فإنه من رأى أن يكون الغرض الذى يرمى إليه فى إدارة هذه البلاد أن تحكم بواسطة حكومتها التنفيذية الخاصة . فالأهالى مفرطون فى الذكاء وعندهم تقدير مدهش

للمعدل والإجراءات القانونية ، وينبغي أن يكون هدفنا أن نربي وننمي فيهم روح
للعادلة (١) .

وكتاب اللورد لقرد المشهور الوصاية المزدوجة The Dual Mandate
المرجع الأول والآخر ، فقد بسطت فيه النظرية بجللاء واتخذت نيجيريا المثل
لأنها المهد الذي ترعرع فيه الوليد وشب وأخذت روحه تطوف البقاع المجاورة
أو لعلها تعدت الحدود . ولا أريد أن أقتبس هنا من ذلك الكتاب ولكني
أحيل القارئ الذي يريد التوسع إلى الفصل الخامس والفصلين العاشر والحادي
عشر من ذلك الكتاب الذي يعتبر العمدة في إدارة المستعمرات البريطانية
الإفريقية .

ولكن اللورد لقرد له حواريون وأتباع لايسع الباحث إلا أن يورد آراءهم
لعل فيها بعض الجدة وزيادة الإيضاح . وأول أولئك المستر تمل الذي عمل
في نيجيريا الشمالية زمنا طويلا وكتب كتابه Native Races And Their Rulers
وقد نشر في عام ١٩١٨ وهو يقول عن الحكم غير المباشر :

« أعني بالحكم غير المباشر نظاماً إدارياً يؤثر بواسطته النفوذ الأوروبي على
الاهالي بطريق غير مباشر - بطريق رؤسائه وليس مباشرة عن طريق الضباط
الأوروبيين - في السياسة والبوليس الخ . وبواسطته يضع الأوروبي نفسه بعيداً
ويترك سواد الاهالي ليفهموا أن الأوامر التي تأتي إليهم تصدر من زعمائهم
وليس من الرجل الأبيض الدخيل (٢) .

وهذه الفتاة التي نالت كرسي الأستاذية في جامعة أكسفورد ، والتي طافت
شباب افريقيا تنفق شعوبها ونظام الحكم فيها ، أليست لها رأى في الحكم غير
المباشر ؟ لقد قالت مس برهام :

« يمكن أن يعرف الحكم غير المباشر بأنه نظام تعترف فيه الدولة الوصية
بالجماعات الإفريقية القائمة ، وتساعد على الأخذ بوظائف الحكم المحلي .

Native Administration In Nigeria by. M. Perham P. 36.

(١)

(٢) ص ٣٠ ، من كتابه Native Races And Their Rulers

ويتحدث البعض بالفعل عن الحكومة المحلية الأهلية . ولا يمكن أن يكون هناك اعتراض على هذا إذا تذكرنا أنه بالرغم من أن كثيرا من مبادئ نظام اللامركزية المقبولة على وجه الاجمال يمكن تطبيقها ، فهي حكومة محلية ، مع الفارق ، مادام ولاء الناس في الغالب يوجه نحو زعمائهم ورجال قبائلهم ،^(١) .

ولكن هذه فقرات تعطى آراء متفرقة قل أن ينفذ منها الناظر للصورة المجملية لهذا النظام من الحكم ، ولا بد من تفصيل الحديث ومتابعة تطور الحكم غير المباشر . والأصل في الحكم غير المباشر إدارة البلاد بواسطة حكامها من الوطنيين وقد أتبعها وتماها اللورد لقرد عندما عين مندوبا ساميا لنيجريا في عام ١٩٠٠ ، ووضع لها الأسس كنظرية للإدارة الأهلية في سلسلة من المذكرات السياسية جمعت وطبعت في عام ١٩١٨ . ثم في كتابه الوصاية المزدوجة (The Dual Mandate) الذي طبع في عام ١٩٢٢ . والمبدأ الذي تنطوي عليه هذه السياسة هو أن المؤسسات الأهلية في ذاتها لها قيمتها كوكالات حكومية ، وليس هدف السياسة . أن تقوم في إفريقيا شبكة من المؤسسات الأوروبية . على أن مبدأ المحافظة على المؤسسات الأهلية قد انتقل إلى مبدأ تنمية تلك المؤسسات والارتقاء بها لتتطوّل بالأعباء الحديثة للحكم . ونقد أدرك المسئولون أن هذه المؤسسات إذا كان لا بد لها أن تلعب دورها في هذا العالم الحديث ، فلا بد أن يطرأ عليها من التغيير ما قد يغير ملامحها ومعالمها حتى لا يمكن التعرف إليها^(٢) .

يقولون : إن الحكم غير المباشر نقطة ابتداء في طريق التطور نحو الحكم الذاتي ، وإنه خير ما جادت به الإدارة البريطانية . ولكن الحكم الذاتي يستوجب قيام نظام تمثيلي برلماني ، غير أن الساسة البريطانيين يقولون : إن فلسفة الحكم غير المباشر تنطوي على عدم تحديد طبيعة النظم السياسية التي قد ينتهي إليها نظام الحكم غير المباشر في بلد ما قبل أن يأتي الوقت المناسب ، وفي رأيهم أنه لا يبعد أن ينتهي نظام قائم على المؤسسات الإفريقية إلى نوع من الحكم الذاتي . أنا لا أفهم هذا ، ولكن السياسة البريطانية لها أساليبها ولا يفهمها إلا أصحابها . فكل مستعمرة

Native Administration In Nigeria. P. 348.

(١)

An African Survey. Lord Hailey P. 134.

(٢)

عندهم حقل تجارب ، وكل مستعمرة حبلى ولا يدرى أحد عما ذا ستتمخض ،
ومستعمراتهم: كالليالى من الزمان حبالى ، مثقلات يلدن كل عجيب .

طبق التعبير المعروف بنظام الحكم غير المباشر على كثير من أوضاع الإدارة
الأهلية المختلفة فى كثير من مستعمرات التاج البريطانى ، ولكن الوضع الذى
اشتهر به ذلك التعبير أكثر من سواه هو ذلك الذى تعترف فيه الدولة الوصية
بالجماعات الأهلية القائمة وتساعد على ضوئه على النحو والتكيف حسب ما تمليه
وظائف حكومتها المحلية . وأوضح ما يتدبّر به الحكم غير المباشر عن الحكم المباشر
نظرته للحكامة التى تعطى للسلطات الأهلية التقليدية فى نظم الإدارة والقضاء .
والاستفادة من تلك السلطات . وتعطى إدارة المستعمرات الحديثة فى الغالب
السلطات الأهلية من الاعتبار والواجبات ما تجد تلك السلطات متمتعة به عند
دخولها البلاد ، وفى بعض الأحيان نهمل تلك السلطات ولا تعطى قيمتها
التقليدية ، وذلك عندما يترامى لها أن ما تدخله من نظام أحسن من النظام الذى
وجدته فى البلاد ، وأقرب إلى روح العدالة والإنسانية فى نظرها . فإذا نظرنا إلى
الهند وجدناها قد حكمت بنظام الحكم المباشر حيث قامت بها إدارة من الأوروبيين ،
وكان قضاؤها بيد الأوروبيين ، وعندما تعلم بعض الهنود استخداموا فى وظائف
الإدارة والقضاء ، وبمرور الزمن قامت مجالس المدن والبلديات ومجالس الأرياف ،
ويخطئ من يحسب نظام الراجات نوعاً من الحكم غير المباشر . ولكن السياسة
البريطانية فيما يختص بالهند لها عذرهما : أولاً لأن سياسة العصر عندما احتلت
الهند لم تعرف غير الحكم المباشر ، وثانياً لأن الهند تفرق الناس فيها طرائق قديماً .
وكثرت الطوائف والنعرات الدينية ، ولا يمكن الارتكان إلى وحدة من
الجماعات البشرية تعتبر نواة صالحة لنظام الحكم غير المباشر .

ومن الجلى أن الإدارة الأهلية ليست الحكومة المحلية . لأن الأولى سياسة
استعمارية وهى المعروفة بالحكم غير المباشر ، والثانية نظام حكم داخلى ليحكم كل
مدينة أهلها وأصحاب المصالح فيها ، ويتساموا بمدنيتهم أو مقاطعتهم إلى المكان
اللائق بها بين المدن والمقاطعات . وكل من يقول لنا إن الإدارة الأهلية هى

الحكومة المحلية إما أن يكون جاهلا بمعنى الألفاظ التي يستعملها أو يريد أن يستجهلنا ويعمى الأمور علينا .

لكل نظام من نظم الحكم حسناته وله سيئاته . والسياسة البريطانية الاستعمارية في الأقاليم الأفريقية بوجه خاص ، والمعروفة بالحكم غير المباشر ، لا تشذ عن هذه القاعدة . وهى على كل حال فلسفة قومية فى الاستعمار قد يراها غير البريطانيين من المستعمرين فاسدة الفساد كله ، ويراها البريطانيون صالحة كل الصلاح محققة لسعادة الأمم المستعمرة مؤدية إلى الحكم الذاتى ولو بعد أجيال ، لأن طريق الحكم الذاتى فى زعمهم طويل وشائك ، ولا يقطع إلا بالصبر والسير الوئيد . « ودعاة الحكم غير المباشر لا يرون فيه مجرد وسيلة للحكم الذاتى المحلى ، بل يرون فيه فضيلة خاصة لأنه يدل على الطريق السوى لمعالجة كل المسائل الخاصة لترقية الأهالى اجتماعيا وسياسيا . على أن هنالك كثيرين لم يتبينوا أن الفضيلة التى يشيرون إليها لا ينطوى عليها نظام الحكم غير المباشر ، ولكنها ترجع إلى كل الفلسفة السياسية التى أوحى به . وأن الحماس الذى حظى به النظام فى بعض الدوائر شجع من المستعمرات البريطانية على نظرة نحوه ليست دائما فاحصة مدققة كما ينبغى أن تكون كما أدى إلى ميل لاستخدامه فى ظروف من الواضح أنه لا يناسبها ، (١) .

وبحسب دعاة هذا المذهب من مذاهب الحكم أن الأهالى لا يقبلون عادة الجديد من الأشياء التى لا تطلبها طبيعتهم ولا بد من القبول الأصيل الطيعى ، ولهذا فنظام الحكم غير المباشر هو الذى يحقق مثل ذلك الرضا لأنه يرتكن على احترام الناس لزعمائهم واعتزازهم بالمؤسسات التى يمكنهم أن يعتبروها خاصة بهم .

ولكن عيوب الحكم غير المباشر كثيرة :

وأول ما يلفت النظر المبالغة فى المحافظة على النظم القديمة والسلطات التقليدية . وفى بعض الأماكن الحرص على خلق سلطات وإعطائها من الصبغة التقليدية مالا وجود له إنما هو مجرد وهم . والنظم القديمة قد تكون فاسدة وتكون غير

مسايرة للزمن ، وقد تتغير الظروف التي دعت لها في الماضي ويصح بقاؤها كالآثر القديم المتلكئ في بناء جديد على نظام معمارى حديث ، ويحفظ به صاحب الدار في هذه العمارة لا شيء إلا ليزهو بهذا القدم ، وإن كان وجود الأثر مما يشوه جمال البناء ولا يتناسب مع الفن المعمارى الحديث . وأى معنى لبقاء جماعة كان الداعى إلى إيجادها دوافع اقتصادية محلية ، أو خوف الغزو من نفر مجاور لا تقوى على صد غزوه إلا إذا اتحدت ، أى معنى لبقائها وقد زالت تلك الدوافع الاقتصادية المحلية ، وأصبحت تلك الجماعة تخضع لنظام اقتصادى يشمل القطر كله بل تخضع لعوامل اقتصاد عالمية ، وأى معنى لبقائها ولم يعد ثمة خوف من الغزو حيث عم البلاد الأمن والطمأنينة . لاعمى لذلك فى رأى إلا أن يكون المستعمرون يريدون أن يسيطروا سلطانهم بطريق غير مباشر وتلك الجماعة خير أداة لتنفيذ تلك السياسة .

والعيب الآخر أن نظام الحكم غير المباشر لا يريد أن يفسد على البيئات المتأخرة سعادتها وهناءها بإدخال نظام مدنية غريبة على الناس الناعمين بالجهل والفقر والداء . إنه لمنطق غريب ، وأى بلاد من بلاد العالم المتحضر لم تكن فى وقت من الأوقات موطناً للجهل والفقر والداء ، ولم يكن الناس فيها ليعتبروا ذلك أو يشقوا به . لماذا أفسدوا على أنفسهم تلك السعادة : فليعلم المستعمرون الناس ، وليوفروا لهم رغد العيش بما تجود به بلادهم من خيرات ، وليطردوا عنهم الداء ، فالناس حريصون على مثل هذا الشقاء أكثر من حرصهم على تلك السعادة الموهومة .

والحكم غير المباشر لا تتوفر فيه اللامركزية فى الواقع لأن الموظف البريطانى فى الغالب يسيطر على رجال الحكم الأهلى ويملى عليهم رغباته لينفذوها ويبقى هو بعيداً عن المسئولية المباشرة . وثمة شىء آخر يتصل بهذه النقطة اتصالاً وثيقاً ، ذلك أن الرجال الذين تسند إليهم مهمة تنفيذ هذه السياسة سواء من الأوروبيين أو من الأهلىين فى الغالب لا يسمو بهم ذكاؤهم ولا تعليمهم إلى حيث ينبغى أن يكون رجال الحكم فى مثل تلك البلاد التى تحتاج إلى التفكير والحكمة والدراية فى إدارتها . والضباط السياسيون فى الغالب عابرو سبيل

ولكل منهم سياسته الخاصة ، ورجال الإدارة الأهلية مكرهون على أن يكيفوا أنفسهم حسب السياسة التي يريدونها الضابط السياسي للأقليم . وفي بعض المستعمرات لا يوجد من المذكرات السياسية والأوامر الإدارية ما يوضح سياسة الحكم ويسن طرق الإدارة حتى يسير الضباط السياسيون على هدى تلك السياسة وحتى يتبعوا تلك الطرق وبهذا لكل ضابط سياسته ، ولكل منهم طريقه ، وهذا مما يؤدي إلى الاضطراب والفوضى . ولا يتقدم الإقليم خطوة في عهد حاكم إلا ليتأخر خطوات في عهد الآخر ويبدأ التجربة من الأول وهكذا دواليك .

على أن الخطر الداهم في سياسة الحكم غير المباشر إنما هو حرص حكومات المستعمرات على الوصول إلى إدارة مقتدرة في الظاهر تعمل بواسطة وكلائها من الأهالي الذين يصبحون طبقة خاصة لها مصالحها ومقاييسها وأوضاعها التي تفصلها عن سواد الشعب ، لافرق في ذلك إن كان أولئك الوكلاء زعماء الشعب الطبيعيين أم فرضوا على الناس فرضاً . ويعطى أولئك الزعماء سلطات واسعة في وقت وجيز ، وكثيراً ما ترتكب الأخطاء باسم هذه الزعامة ، ويعذب الناس بفضل تلك السلطات الواسعة ، وقل أن ينفذ رجال الحكومة من المستعمرين إلى طبقات الشعب ويتعرفوا أحوالهم ونفسياتهم ويقفوا على آلامهم وما وقع عليهم من ظلم وتعذيب ويبقى الحال على هذا المنوال إلى أن يطفح الكيل ويثور الناس على النظم وعلى الحاكمين .

بقيت مسألة المتعلمين من أبناء البلاد :

بقيت مسألة من يحلو للمستعمرين أن يسموهم الأقلية المتعلمة . هؤلاء لا حساب لهم في عالم الحكم غير المباشر وإن كان البعض منهم قد وجد سبيله إلى ملء بعض الوظائف الفنية في الإدارات الأهلية في نيجيريا وغيرها . والسبب في ذلك أنهم بتعليمهم وثقافتهم أصبحوا غرباء في بلادهم ولا حق لهم أن يتزعموا العشائر أو يرأسوا المقاطعات إلا بقدر ما للأجنبي من حق . هل التعليم يباعد بين الرجل وأهله ؟ كلا ، إنما التعليم يقربه إلى أهله وبيئته ويسلحه لدراسته تلك البيئة ومعرفة ما تحتاجه وما تشكوه من داء ليسد النقص ويصف

العلاج . ولماذا أقلية ؟ ذلك لأن الإشراف على التعليم في يد من يريدون المحافظة على النظم كما وجدوها ومستوى المعيشة كما وجدوه . أما إذا قاموا بواجب الحكومات الأول ألا وهو التعليم لئلا يكون الحال غير هذا ولما وصف المتعلمون بالأنلية المتعلمة . الجهل لا يلد إلا الحق ولا يمكن أن يتمخض عن الحكمة في يوم من الأيام ، وإذا تذرعوا بغنصر التجارب فليسب تجارب الناس تقاس بالسنين قدر ما تقاس بالإدراك ، وما يدركه الجاهل في عشرات السنين يستطيع أن يدركه المتعلم الحصيف في عشرات الأشهر إن لم تكن الأيام .

ويحسن أن أشير هنا إشارة عابرة إلى نظام الحكم في المستعمرات الفرنسية في أفريقيا . نظام الحكم الفرنسي في مستعمراتهم إنما هو نظام الحكم المباشر إلى أبعد الحدود ، فليست المستعمرة تدار بواسطة حكومة مركزية فحسب ، بل تكاد تدار من وزارة المستعمرات في فرنسا ، وتعتبر كل مستعمرة فرنسية جزءاً من فرنسا أو مديرية من مديرياتها ولها ممثلوها في مجلس النواب الفرنسي ، وتصدر القوانين في فرنسا ، ويحرص الفرنسيون على صبغ الشعب بثقافتهم وقتل قوميته فلا يبقى منه ما يدل على شخصيته إلا النذر اليسير ، وهذا فناء أو عين الفناء ، ومن أراد التفصيل فليرجع إلى كتاب اللورد هيلي الذي ذكرناه أكثر من مرة وليراجع الصفحات ١٨٥ إلى ٢٠٦ فهو واجد كل ما يحتاجه من المعلومات .

على أن الحكم المباشر في المستعمرات له حسناته وله عيوبه وهو في ذاته إدارة البلاد عن طريق موظفين من الأوروبيين أو الأهالي تعيينهم الحكومة المركزية ولا يعطى من الأهمية ، إلا قليلاً ، للنظم القبلية والاقليمية وروابط القرية وغيرها من المسائل الاجتماعية . ومن المقاصد الحسنة التي ترمى إليها فرنسا مثلاً من وراء الحكم المباشر ، أن تعمل بالشعب المستعمر إلى درجة من الثقافة والمدنية مماثلة إلى درجة الشعب الفرنسي ، وأن يكون واضح المدنية بتمثيله في فرنسا ، لا عن طريق المؤسسات الأهلية القائمة في البلاد . وهذه النظرية لها أثر من مبدأ المساواة بين الأفراد والشعوب الذي نادى به الثورة الفرنسية . ولكن سياسة نظرية لا أحسب أنها طبقت في الواقع ، فحال الشعوب التي تخضع للحكم الفرنسي كثيراً ما تدعو إلى الشفقة والرثاء . أما أوضح عيوب الحكم المباشر فهذه المركزية التي تدب ديب

السلفاء ، ونفقات الحكم الباهظة ، وعدم الاستقرار لتنقل الموظفين .
من البدهيات أن السودان ليس مستعمرة من مستعمرات التاج البريطانى كما
أنه ليس مستعمرة مصرية . والحكومة القائمة فيه حكومة إدارية تنوب
عن الدولتين صاحبتى المصالح المشتركة فى إدارة البلاد . ولكن هذا لا يمنع من
أن تطبق فيه بعض نظم السياسة البريطانية الاستعمارية لأن المشرنين على هذه
الإدارة هم البريطانيون . وقد جربت فى السودان حتى الآن طرائق الحكم المباشر ،
وطرائق الحكم غير المباشر ، وهو الآن فى طور انتقال إلى نظام الحكومة المحاية
أو الحكم عن طريق المجالس . ويصح أن نقف هنا قليلا لنرى هل السودان
من الأنظار الأفريقية التى يصح أن يطبق فيها نظام الحكم غير المباشر بوصفه
المعروف فى نيجريا مثلا ؟

السودان قطر مستعرب ، وقد ارتبطت مصائره بمصر من قديم الزمان ، واللغة
الغالبة فيه لغة العرب ، والإسلام دينه الرئيسى ، فلا يمكن أن يقال أن سكانه
شعوب متفرقة لكل جماعة منها لغة خاصة ودين خاص وعادات خاصة ، ولهذا
لا بد من أن تقوم فيه وحدات خاصة لكل منها رئيسها وسلطنته الإدارية
وزعامته الحكومية ، ولا أقول السياسية ؛ كما أن السودان قطر عرف المدنية
من قديم الزمان ، ولا يتأتى أن يزعم أحد بأنه من الواجب ألا يفسدوا على أهله
هناهم وسعادتهم بإدخال المدنية الحديثة إلى ربوعهم . وإذا ذكروا الجنوب
وجبال النوبة ، فالخطب يسير لأن سكان تلك الأصقاع يتعلمون العربية بالسمع
وفى أقرب وقت ؛ والإسلام الدين الطبيعى الذى يجذبهم فلا يكادون يختلطون
بسكان المدن إلا وقد نزعوا وثنياتهم عنهم . والفوارق القائمة الآن مرجعها
للسياسة . فالمناطق مقفلة أمام الوطنى إلا للزيارات العابرة أو الإقامة ؛ والحكومة
فى مدى أربعين عاما أو يزيد لم تفتح سوى مدرسة حكومية واحدة فى الجنوب ،
وتركت شئون التعليم لمدارس الأرساليات ، وهذه تهتم بالتبشير أكثر من اهتمامها
بالتعليم والتثقيف .

والسودان ليس ك بعض البلاد الإفريقية التى منيت بالمستوطنين من البيض ،

ولذلك فلادنا خالية من مشكلات جنوب إفريقيا وكينيا ويوغندا ، كما جنبت بفضل حكمة اللورد كرومر ضرور الامتيازات الأجنبية .

ولهذا يصح أن يقرر الباحث أن السودان من البلاد التي طبقت فيها سياسة الحكم غير المباشر الاستعمارية خطأ ولا توافق طبيعته ولا ظروفه مثل هذه النظرة الاستعمارية .

وإني ، مع إيماني بصلاحية اللامركزية في حكم السودان ، أرى أن خير السبل لتنفيذ تلك اللامركزية إنما عن طريق المجالس وليس عن طريق الإدارات الأهلية وليدة نظرة الحكم غير المباشر الاستعمارية ، لأن الناس بواسطة تلك المجالس كما قال الجنرال سمطس « يرفعون مصالحهم المحلية ويعبرون تعبيراً مفيداً عن نشاطهم السياسي ، ويتدربون على الخدمة العامة غير المغرضة تدريجاً لا يقدر بثمن ، وينمو فيهم شعور اعتزاز بمؤسساتهم وإدارتهم الخاصة ، يمازج ذلك خبرة قيمة في الإدارة والشئون العامة كما أنهم ينالون قسطاً من الشعور بالمسئولية . وإذا ارتكبت أخطاء فهم يشعرون بارتياح لأنهم وحدهم الملمون ، وعلى هذا يجدون منفذاً لنشاطهم السياسي والإداري ولطموحهم ، وهذا بما يكسبهم المراتب الضرورية للاشتراك المنتظر في محيط أوسع من الحياة العامة (١) » .

وأخيراً هل نظام الحكم غير المباشر وسيلة إلى الحكم الذاتي ؟ وما هو الحكم الذاتي الذي ستكون وسيلته الحكم غير المباشر ؟ ليس الحكم الذاتي الاستقلال إنما هو إدارة البلاد داخلياً بواسطة أبنائها تحت رقابة الشعب الوصي ، أما الشئون الخارجية فتبقى في يد الشعب الوصي كما كانت عليه قبل الوصول إلى الحكم الذاتي ، ومن الخير أن نبين أنه أقل درجة من نظام الممتلكات الحرة ، لأن تلك لها الحق في أي وقت أن تنفصل من عصبة الأمم البريطانية متى ما شامت أن تتخذ هذا القرار .

ويحتاج الحكم الذاتي إلى قيام الحياة النيابية في البلاد ، كما يحتاج إلى فرض وتطبيق القانون بدون تحيز أو تفرقة بين الأفراد والجماعات ، وتلك لا يمكن

الحصول عليها إلا إذ تقدمت البلاد اقتصاديا ، ووجد الغذاء الصالح لجميع الأفراد وارتفع مستوى المعيشة ، وانتشرت سبل الصحة والعناية الطبية ، وأعطيت فرصة التعليم لجميع أفراد الشعب ، ولا بد من شن حرب ضد الفقر والفاقة والمرض والجهل .

لكل بلاد مشكلاتها الخاصة في سبيل وصولها إلى الحكم الذاتي أو قيام حكومة دستورية مستقلة ، ومشكلات السودان أقل كثيراً من مشكلات الهند وكينيا وبعض البلاد الإفريقية ، وأقل كثيراً من مشكلات فلسطين . ولا توجد في السودان طوائف الهند وخلافاته ، ولا توجد فيه مستعمرات البيض التي في كينيا حيث ينادى البيض بالحكم الذاتي ليكونوا عن طريقه السادة المطلقين التصرف في حكم البلاد ، ولا توجد فيه النزعات المتخالفة المتضاربة بين رغبات العرب أهل فلسطين ورغبات اليهود النازحين إليها من البلاد الأوروبية التي أرغمتهم على الهجرة بالاضطهاد وشتى السبل . إنما مشكلتنا مشكلات طبيعية يمكن إزالتها في أقرب وقت إذا خلصت النيات واتجهت الاتجاه الصحيح .

إننا نحتاج إلى رفع مستوى المعيشة بين سواد الشعب ، وهذا يتطلب التسامح باقتصاديات البلاد ، وتوسيع المنزرع من الأراضي النيلية خاصة وتحسين طرق الري والزراعة ، وإقصاء شركات الاحتكار ، نحتاج إلى زيادة عدد السكان بتقليل نسبة الوفيات بين الأطفال وانتشار الوسائل الصحية والعناية الطبية . ونحتاج إلى رفع الأمية وتوسيع التعليم ورفع مستواه ، والتدريب الصناعي والفني . إننا نعرف جيداً أن رفع مستوى المعيشة والتوسع في العناية الطبية والتعليم . نحتاج للمال ، والمال يحتاج إلى استخدام الأساليب الاقتصادية الصحيحة ، ولا يمكن أن ينكر أحد أن بلادنا عذراء وفيها من الموارد ما يمكن استغلاله لمصلحة البلاد وأهل البلاد . ولا بد للوصول لهذه المكانة من حرب عالمية ضد الفوارق الدستورية والفوارق التي تحول بين الوصول إلى مستوى رفيع يعتبر المستوى الأدنى لكل فرد في العالم بصرف النظر عن لونه وعقيدته مستوى رفيع في التعليم والغذاء والصحة . إذا تحقق لنا ذلك فقد صرنا أهلاً للحكم الذاتي إن لم يكن لحكومة دستورية مستقلة . ولكن هل الحكم غير المباشر عن طريق الإدارات

الاهلية يؤدى إلى ذلك ؟ الجواب لا ، بالخط العريض ، ولا يمكن أن يقول نعم
أكثر الناس تحمساً لنظام الحكم غير المباشر. والرأى عندى أن يستخدم إلا كفاء
من السودانين المتعلمين فى وظائف سياسية ذات مسئولية وأن يشركوا إشراكا
فعليا فى حكم البلاد وإدارتها وهم وحدهم يستطيعون أن يشنوا الحرب ضد الفقر
والأمراض والجهل ، وهم وحدهم يستطيعون أن يصلوا بالبلاد إلى الحكم الذاتى ،
إن لم يكن للحكم الدستورى ذى السيادة التامة .

الفصل السابع

قوانين ولوائح الحكومة المحلية

إذا استثنينا مجالس بلديات الخرطوم ، والخرطوم بحرى ، وأمدرمان ، وبورتسودان فلم تكن فى البلاد حتى عام ١٩٣٧ مجالس بلديات أو مدن لها حق إدارة البلديات والمدن ، وحتى تلك التى ذكرناها لم تكن ذات صبغة تنفيذية إنما كانت مجرد مجالس استشارية تساعد على إدارة تلك البلديات .

وفى عام ١٩٣٧ صدر التشريع الخاص بالحكومة المحلية ، وكان بمثابة نقطة تحول من تلك المجالس الاستشارية والإدارة الأهلية إلى نظام الحكومة المحلية . وقد صدر التشريع فى ثلاثة قوانين قسمت البلاد بمقتضاها إلى ثلاث مناطق : بلديات ، مدن ، وأرياف ، وهما نحن أولاء نتحدث عن كل قانون منها ونرى مدى مافيه من دستور وأحكام ، وما يعطيه من سلطات وما يفرضه من واجبات .

قانون الحكومة المحلية للإمارات سنة ١٩٣٧ :

يسرى هذا القانون على المدن الكبيرة التى تتعقد إداراتها بسبب مشكلة استيطان الأوروبيين لها بشكل واسع كالخرطوم ، والخرطوم بحرى ، وأمدرمان ، وعطبرة ، وبورتسودان . وأرجو ألا يفهم من ذلك أن هذه المدن الكبيرة أصبحت مناطق نفوذ للأوروبيين كما هى الحال فى البلاد الأفريقية المجاورة ؛ كما أريد أن ألفت النظر مع كثير من الاحترام ، إلى اللفظ النابى الذى استعمل فى الترجمة العربية للذاكرة الإيضاحية ألا وهو « احتلال » والمقصود به الاستيطان .

يتولى مدير المديرية السلطتين التشريعية والتنفيذية كما يخول له ذلك نص المادة ٦ (١) من قانون البلديات الآنف الذكر ، وله أن يصدر أوامر محلية تعالج المسائل التى لها أهمية ثانوية مثل قفل الميادين والطرق العمومية مؤقتا ،

وانشاء الطرق وحجز الحيوانات الهاملة وتنظيم ونظافة المذابح إلى غير ذلك من المسائل المماثلة . أما اللوائح الخاصة بالمسائل ذات التطبيق العام فيصدرها المدير بموافقة الحاكم العام في مجلسه كما تنص على ذلك المادة ٦ (٢) من ذات القانون ونضرب مثلاً لتلك المسائل لوائح البناء داخل منطقة البلدية وتقسيم المباني إلى درجات في جهات البلدية المختلفة ، والاحتياطات الصحية داخل المنطقة ، ومنع انتشار الاوبئة بين الإنسان والحيوان ، وترخيص وضبط ومراقبة الأشخاص المشتغلين بالحرف البسيطة والصناعات المؤذية أو الخطرة وأما كن الراحة العامة . وما دمتنا بصدد إصدار الأوامر واللوائح فيحسن أن نذكر أن المادة ٧ تخول للسكرتير الإداري وضع لوائح أساسية بموافقة الحاكم العام في مجلسه . وقد أصدرت هذه اللوائح الأساسية بالفعل في عام ١٩٣٧ . وأصدرت معدلة في عام ١٩٣٨ . وهذه اللوائح الأساسية يمكن أن تشمل اللوائح والأوامر التي خول للمدير إصدارها في المادة ٦ كما للسكرتير الإداري حق تعديل ولغو تلك الأوامر واللوائح . وإذا ما تم إصدار اللوائح الأساسية فللمدير أن يطبق في أي وقت أية لائحة أساسية بموافقة السكرتير الإداري على البلدية أو البلديات الواقعة في مديريته كما يمكنه أن يطبق بعد موافقة السكرتير الإداري والسكرتير القضائي أية لائحة بعد تعديلها لتناسب الظروف الخاصة في منطقة بلديته ويمكنه لغو وإيقاف التطبيق بمثل تلك الموافقة . على أن السكرتير الإداري له الحق أن يطلب من المدير تطبيق أية لائحة أساسية داخل البلدية .

وفي غير حالات الطوارئ يجب على مدير المديرية قبل تطبيق لائحة أو أوامر صادرة تحت المادة ٦ أو لغوها ، وقبل تطبيق اللوائح الأساسية أو لغوها أن يتشاور مع مجلس البلدية القائم إن كان هنالك مجلس ، وفيما يختص بمسائل الصحة أن يحصل على تصديق لجنة الصحة العمومية للمديرية .

وأي أمر يصدره المدير تحت المادة ٦ (١) يجب أن ينشر محلياً كما ينبغي أن ترسل صورة منه للسكرتير الإداري والسكرتير القضائي والسكرتير المالي ، أما باقي الأوامر واللوائح ، واللوائح الأساسية فلا بد من صدورهما في الغازية الرسمية لحكومة السودان ، كما ينبغي نشر لغوها أو تعديلها في الغازية ، وللحاكم العام

الحق أن يخول للدير بأمر يصدره حق تحويل سلطاته لأي فرد أو هيئة كما ينص على ذلك الأمر ، على شرط أن تكون سلطات مخولة للدير بموجب هذا القانون واللوائح الأساسية الملحقه به (راجع أحكام المادة (١) ٤) .

(وتنص المادة ١٠) على حق السلطة المرخصة في رفض منح الرخصة أو رفض تجديدها لطالب الترخيص بموجب القانون واللوائح سواء أكان من أرباب الحرف أم من التجار ، ولكن القانون يقيد أسباب الرفض : أولاً : الإدانة ثلاث مرات بإخلال قانون نافذ ، أو لائحة نافذة داخل البلدية المطلوب استخراج الرخصة فيها ، ثانياً : عدم موافقة الأما كن التي فيها العمل للوائح الموضوعه بموجب هذا القانون ، وثالثاً : أن يكون منح الرخصة ليس من الصالح العام لسبب من الأسباب ، على أنه يمكن منح الرخصة بأي شروط معقولة ، وهذه المادة تعطى حق نظر الاستئناف لقاضي المحكمة العليا ، وإذا أقنع الطالب المحكمة أن رفض منح الرخصة أو عدم تجديدها لم يكن مبنيًا على أسباب كافية ، أو أن الشروط المقررة غير معقولة فللمحكمة أن تأمر بإصدارها مع مراعاة أي شروط تراها المحكمة معقولة ، فتصدر الرخصة حسب الأمر ، وهذا إجراء عادل تتوفر فيه كل وسائل العدالة ، ولو أن الناس لم يجرؤوا بعد على مقاضاة السلطة المرخصة ، ولكن الزمن كفيل أن يفهم كل الطبقات أن في ميدان العدل متسعاً للجميع ، وليس من حرج على الفرد أن يقاضى الهيئات التنفيذية والهيئة الحاكمة أمام محاكم القضاء .

على أن القانون ينص في المادة ١١ على الأسباب التي يمكن بها رفض منح رخصة لمكان عام أو رفض تجديدها ويعطى ذات الحق في الاستئناف لقاضي المحكمة العليا ، وإذا أدين حامل الرخصة بإخلال أي أمر محلي ، أو لائحة صادرة بموجب هذا القانون فللمحكمة عند إدانته أن توقف رخصته لمدة لا تتجاوز الثلاثة أشهر ، أما إذا أدين ثلاث مرات ، أو أدين تحت قانون عقوبات السودان في جرم يتعلق بالرخصة وعقاب الجريمة لا يقل عن ستة أشهر سجنًا ، فللمحكمة عند الإدانة حق مصادرة الرخصة (راجع أحكام المادة ١٢) .

أما المادتان ١٣ و ١٤ فالأولى تنص على تقدير الرسوم للرخص ، والثانية تبين العقوبات الخاصة بمخالفة هذا القانون واللوائح والأوامر الصادرة بموجبه ،

وقانون البلديات حتى الآن يطبق في أربع بلديات ورد ذكرها في الجدول الثاني الملحق بالقانون ألا وهي (١) الخرطوم والخرطوم بحرى (٢) أمدرمان (٣) عطبرة (٤) بورتسودان .

فانون الحكومة المحلية للحدود سنة ١٩٣٧

ولا يختلف هذا القانون عن سابقه إلا في بعض مسائل قليلة ولكنها مهمة إلى حد بعيد ولها خطرهما .

يسرى هذا القانون على المدن التي هي أقل من البلديات وأقرب إلى الحضر منها إلى الأرياف كالأبيض وكوستى وكسلا . وهذه المدن لها مشاكلها الحضرية ، ولكنها أقل تعقيداً من مشاكل البلديات .

أما سلطات المدير فمماثلة لسلطاته في قانون البلديات كل المماثلة وكذلك سلطة السكرتير الإدارى في إصدار اللوائح الأساسية ويتحتم استشارة مجالس المدن فى الأمر واللوائح وتطبيقها كما يتحتم الحصول على تصديق مجلس الصحة المركزى فى المسائل الخاصة بالصحة العمومية إلا فى حالة الطوارئ ، وله أن يحول سلطاته لآى فرد أو هيئة بأمر يصدره معالى الحاكم العام .

والاختلاف الوحيد بين القانونين إنما هو فى تحديد جهة الاختصاص فى استئناف قرارات السلطة المرخصة ، فبينما القرارات فى البلديات تستأنف عند قاضى المحكمة العليا نجد أن قانون المدن يعطى حق الاختصاص فى الاستئناف لمدير المديرية وفى هذا ما فيه من مخالفة المبادئ والخلط بين السلطة التنفيذية والسلطة القضائية كما أنه يعطى المدير فيما يختص بهذه المجالس السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية . ويحسن بالمشروع أن يعيد النظر فى هذه المسألة ويعطى أهالى المدن مثل أهالى البلديات حق الاستئناف لمحاكم القضاء .

وبين الجدول الملحق بالقانون المدن التى اعتبرت فى مستوى ينحول لها أن تدار بواسطة مجلس ، وعددها ١٨ مدينة نذكر منها : واد مدنى وكوستى والأبيض والنهود وكسلا .

فانون الحكومة المحلية للأرياف سنة ١٩٣٧

يختلف هذا القانون عن سابقه كل الاختلاف .
فالسطة التشريعية والتنفيذية موكولة إلى إدارة محلية وهي في الغالب إدارة أهلية ذات واجبات وسلطات معينة لمنع ارتكاب الجرائم ورعاية المصلحة العامة .
ويطبق هذا القانون على بقية مناطق القطر خارج البلديات والمدن .
وعلينا أن نعرف أولاً ما هو المقصود بلفظ « سلطة حكومة محاية » في هذا القانون ، إنها تعنى أى شخص أو جماعة عينهم الحاكم العام بمقتضى المادة ٥ من هذا القانون ، أو أى شخص آخر قائم مقام سلطة الحكومة المحلية حسب نصوص المادة ١٣ من ذات القانون . ولعله يجدر بنا أن نعرف أن للحاكم العام حق تعيين أى شخص بالاسم أو الوظيفة منفرداً أو مع مجلس أو أى جماعة من الناس كسلطة حكومة محلية لأى منطقة معينة من مناطق الأرياف ، وأن يكون ذلك بأمر ينشر في غازيتة حكومة السودان ، كما أن له أن يوقف أو يلغى ذلك التعيين بأمر ينشر في الغازيتة وله أيضاً أن يخول لسلطة الحكومة المحلية حق تحويل سلطاتها بصفة عامة أو لأفراد معينين ، وفي وسعه تعيين سلطات حكومة محلية فرعية تخضع لسلطات حكومة محلية أخرى أكبر نفوذاً منها . وتنص المادة ١٣ على حق المدير في مباشرة كل السلطات التى لسلطة الحكومة المحلية في المناطق التى لم تعين لها سلطات حكومة محلية .

وهنا عيب فانون الحكومة المحلية للأرياف

لأن سلطة الحكومة المحلية تعين ولا تنتخب ، ولأن هذه السلطة المحلية قد تكون شخصاً وقد تكون مجلساً ، ولأن سلطة الحكومة المحلية قد يحتفظ بها المدير لنفسه ، وهذا الاضطراب يؤدى إلى اختلاف طرائق الحكم في مناطق الأرياف المختلفة ، ويؤدى إلى تعيين أشخاص لا تتوفر فيهم رغبات المحكومين ، ولا تتوفر فيهم الحنكة والكفاية والدربة المطلوبة لإدارة مثل تلك المناطق ورفع مستواها . وإننى آمل أن يعدل القانون فتكون سلطة الحكومة المحلية عبارة عن مجلس منتخب أسوة بالبلديات والمدن ، وإذا تعسرت طريقة الانتخاب

المباشر فى الأرياف فمن الميسور انتخاب تلك المجالس بنظام الانتخاب من درجتين أو مايسمى Electoral Colleges .

وواجبات سلطة الحكومة المحلية فى الأرياف ليست هينة . فمن واجباتها حفظ النظام وترقية الإدارة الحسنة فى منطقتها وتنفيذ الأوامر التى يصدرها المدير ، أو القاضى ، وتنفيذ أى قانون منحها المدير سلطة تنفيذه أو لها سلطة تنفيذه بموجب أحكام ذلك القانون أو أى قانون آخر .

أما سلطاتها فمتنوعة إذ لها حق تعيين ورفق الوكلاء والعمد والعمال الآخرين التابعين لها ، ولها حق تحويل سلطاتها إلى أولئك الأعوان كما لها أن تستخدم العدد اللازم للنهوض بواجباتها بقدر ما تسمح لها الميزانية المصدق بها من السكرتير المالى ، ولها سلطة تخول لها منع ارتكاب الجرائم والقبض على المجرمين والتكليف بالحضور أمام المحكمة المحلية .

وتنص المادة ١٠ على حقوق سلطة الحكومة المحلية فى إصدار أوامر محلية لأغراض خاصة نذكر منها مراقبة الزراعة ومناطق المرعى وموارد المياه والصيد وصيد الأسماك ولها تخصيص مرعى أو مصيد لشخص أو أشخاص معينين ولها أن تلاحظ قطع الأخشاب وأن تمنع إبادة الأشجار مراعية فى ذلك قانون الغابات سنة ١٩٣٢ ولها أن تبين الطرق وأن تمنع قدوم أى وطنى قادم لحدودها المحلية من البناء فيها ، وهذا غريب فى بابها لأننا لانرى الحكمة فى منع أى سودانى أن يستوطن أى مكان من السودان يراه مناسباً لسكناه وكسب عيشه . وللسلطة المحلية أن تضبط التسول والتجول والقمار وتمنع انتشار الأمراض بين الانسان والحيوان ولها حق إقامة الكرنيتينات أو المحاجر الصحية إلى آخر ماورد فى هذه المادة .

ولسلطة الحكومة المحلية بموافقة المدير أن تنص على تخطيط القرى والأسواق وعلى نظافتها ومراقبة الصحة فيها ، وتراقب بناء المساكن والدكاكين والمباني الأخرى داخل دائرتها ، وتنشئ وتراقب زرائب البهائم والسلخانات ولها ضبط وترخيص الاشتغال بالحرف والمهن البسيطة . ولها بموافقة المدير وتصديق السكرتير المالى أن تقرر رسوم استعمال الموردة وأما كن المراسى العمومية

والموازن العامة ورسوم المعاملات فى الأسواق ، ورسوم الذبيح والهوامل وعوائد الخضر إلى غير ذلك من الرسوم المنصوص عليها ومخالفة أى أمر صادر تحت المادة ١٠ يعاقب عليها أمام محكمة أو قاض بالعقوبات المفروضة للمخالفة بالمادة ١٦٣ من قانون عقوبات السودان . وهنا أيضا خلاف جوهري بين هذا القانون وقانون الحكومة المحلية للبلديات والمدن ولا ندرى لماذا تفرض العقوبات فى قانون الأرياف بالرجوع إلى قانون عقوبات السودان وفى الامكان فرض عقوبات مناسبة كالتي فرضت فى قانون البلديات وقانون المدن .

ويجب نشر الأوامر محليا وعلى المدير أن يرسل نسخة منها للسكرتير الإدارى والسكرتير القضائى . هذا وللمدير الحق أن يصدر أى أمر محلى حسب ما تقتضيه الإدارة الحسنة للمنطقة ، أو أن يلغى أو يعدل أى أمر محلى تصدره السلطة المحلية بموجب المادة ١٠ من القانون .

وظاهرة أخرى فى هذا القانون فرض عقوبة على أى عضو من أعضاء سلطة الحكومة المحلية إذا أدين أمام قاض بأى فعل أو ترك أمر مما يأتى :

(١) إذا طلب حضوره المدير أو سلطة حكومة محلية أعلى فى أى زمان أو مكان وأهمل الحضور دون عذر كاف مقبول .

(ب) إذا أهمل عمدا مباشرة سلطاته بموجب هذا القانون أو أساء استعمالها فيما يختص بمنع ارتكاب الجرائم واحضار المجرمين أمام القضاء الخ .

(ج) إذا أمره المدير أو سلطة عليا باصدار أو تنفيذ أية لائحة أو أى أمر قانونى خاص بأى الأغراض المدونة فى المادة ١٠ أو ١١ من هذا القانون وأهمل عمدا تنفيذ ما أمر به .

ولكن المحاكمة لا تكون إلا بإذن من المدير .

ومما يلاحظ أن هذا القانون لا يعطى من الاستئناف للأفراد المتضررين من أوامر سلطة الحكومة المحلية أو تصرفاتها ولا يمكن للفرد أن يسترد حقه أمام سلطة استئنافية قضائية كانت أو إدارية . وهذا نقص يجب تلافيه للحفاظ على حقوق الأفراد وحياتهم .

اللوائح الأساسية :

أصدرت اللوائح الأساسية للبلديات والمدن والغرض منها أن تكون بمثابة تشريع أساسى للوائح الحكومة المحلية سواء فى البلديات أو المدن وأن تطبق بواسطة سلطات الحكومة المحلية لا البلديات والمدن وهى تشتمل على شتى المباحث والضرورات اليومية فى الإدارة وحفظ النظام .

وكل لائحة من هذه اللوائح الأساسية مقسمة إلى الأبواب الآتية :

(١) تخطيط المدن وأحكام البناء وإيجاد مناطق لسكن الأهالى .
(ب) الوقاية وتقديم الصحة العمومية بما فى ذلك مراقبة الطعام والشراب ومنع انتشار الأمراض .

(ج) تنظيم الصناعات والأسواق وترخيص الصنائع والمتجولين وكتابة العرائض وباقى الحرف الصغيرة .

(د) صيانة النظام العام بمراقبة الاجتماعات العامة والمنتديات وحمل الأسلحة والمحلات غير اللائقة للتسول ومنع القمار .

وبالجملة تحتوى اللائحة الأساسية على كل مايلزم لإدارة مدينة إدارة حسنة ، والتسامى بمرافقتها العامة ورفع مستوى المعيشة والصحة العامة بين السكان والمحافظة على الأخلاق والكرامة . ولا تسرى هذه اللوائح إلا بعد قرار صادر من المدير فى الغازية بتطبيقها على البلدية أو المدينة الواقعة فى مديريته حسب ماينحول له القانون إصدار مثل ذلك الأمر .

ولا تختلف اللائحة الأساسية للبلديات عن اللائحة الأساسية للمدن ، إلا فى قليل من المسائل التى تستوجبها طبيعة الحياة فى البيتين .

ولكن القوانين ليست كل شئ .

إنها مفتاح العمل وسن طريقه ، ولكن العبرة بطريقة التنفيذ والسير فى طريق الحكومة المحلية . والقوانين دائماً تترك المجال لمسيرة الزمن ولا تكون إلا بمثابة هيكل عظمى لاتبين منه الملامح إلا بعد أن يكسوه اللحم ويجرى فيه الدم . وكل

تشريع يصدر فى حكومة السودان يتبع بلوائح ومذكرات لا يكمل بدونها ولا يمكن أخذ صورة صادقة إلا بعد العمل به ، ودراسة تلك اللوائح والمذكرات وقوانين الحكومة المحلية من هذا النوع .

وعلىنا الآن أن نتقدم إلى دراسة هذه الحكومة المحلية فى ميدان العمل وفى طور التنفيذ . وهى وإن كانت ناشئة فى المهد إلا أننا يمكن أن ننفذ من خلالها إلى نيات الحكومة فى التقدم بنظام الحكومة المحلية فى السودان ، وأن نرى هل التنفيذ سائر نحو الغاية المثل لحكومة محلية يمكن أن يحقق بها نظام اللامركزية المنشود فى حكم هذه البلاد .

الفصل الثامن

الحكومة المحلية في طور التنفيذ

رأت الحكومة أنه تبدأ بمجالس المدن أولاً

أما مجالس البلديات فلا تزال في مرحلة التمهيد ، وذلك لأن البلديات أكثر تعقيداً وتتطلب الكثير من الاحتياطات لإرضاء وجهات النظر المختلفة .

وأول مجلس أنشئ هو مجلس مدينة الأبيض في عام ١٩٤٢ ، ثم تبعه مجلس واد مدني في عام ١٩٤٣ ومجلس مدينة كسلا في ذات العام ، ومادام مجلس مدينة الأبيض بكر الحكومة المحلية في هذه البلاد فإننا نوجه عنايتنا له كمثل للحكومة المحلية في طور التنفيذ .

ويحسن بنا أن ننظر في أمر إنشاء ذلك المجلس .

تخول المادة ٣ (١) من قانون الحكومة المحلية للبلد الحاكم العام أن يأذن بأمر يصدره لمدير المديرية أن يخول لأي شخص أو هيئة تعين في ذلك الأمر السلطات المخولة له بموجب هذا القانون واللوائح الأساسية أو المخولة لآية سلطة تابعة له وعملاً بأحكام تلك المادة أذن صاحب المعالي الحاكم العام لمدير مديرية كردفان أن يحول لمجلس مدينة الأبيض السلطات المخولة له في القانون المذكور واللوائح الأساسية ، واللوائح حسب المبين في الجدول الملحق بأمر الانشاء . وقد نص الأمر على تكوين المجلس الذي يتكون من رئيس ونائب رئيس وأعضاء بحكم وظائفهم وأعضاء عاديين . أما الرئيس ونائب الرئيس فيعينهما مدير مديرية كردفان من وقت لآخر إما بحكم مراكزهما أو بأشخاصهما ، ويتحتم أن يكون الأعضاء المعينون بحكم مراكزهم من أصل سوداني ولهم وظيفة في الحكومة المحلية للأرياف في مركز وسط كردفان بموجب قانون الحكومة المحلية للأرياف

سنة ١٩٣٧ ولائقين ومستعدين للعمل على ألا يزيد عددهم عن اثنين يعينهما المدير من وقت لآخر ، وتستمر عضويتها حسب مشيئة المدير ويمكن بموافقة المدير أن يحضرا ويعملا بواسطة وكيل ينوب عن العضو .

وسيكون عدد الأعضاء العاديين ١٨ يتحتم أن يكون ١٢ منهم ممثلين للملاك والتجار ، واثنان من الجاليات الأجنبية ، والأربعة الباقون يعينهم المدير كما يترأى له . ومن الضروري أن يكون ثمانية من ممثلي الملاك والتجار من أصل سوداني ، ويمكن أن يكون اثنان منهما أميين . والأربعة الذين يعينهم المدير لابد أن يكون ثلاثة منهم من أصل سوداني ، وفيما عدا ذلك فشرط العضوية للملاك والتجار ، أن يكون بالغاً ، يقرأ ، ويكتب ، وساكناً داخل حدود المدينة ، وأن يكون إما مالكا أو ساكناً في عقار داخل المدينة لا يقل إيجاره السنوى عن ستين جنيهاً مصرياً ، أو يكون من أرباب الأعمال بصفة من الصفات ، وإذا قدرت أعماله حسب قانون رخص التجارة وضريبة الأرباح للأعمال سنة ١٩٢٩ ، لا تقدر بأقل من ٣٥٠ جنيهاً مصرياً لغرض ضريبة الأرباح . والعضوان الممثلان للجاليات الأجنبية ينبغي أن يكون الواحد منهما بالغاً ، يقرأ ، ويكتب ، وعضواً في جالية أجنبية معترف بها ويسكن عادة داخل حدود المدينة . والأربعة الذين يعينهم المدير يجب أن يكونوا بالغين قارئين ، وكاتبين ، وقاطنين داخل حدود المدينة .

ودورة المجلس ثلاثية حيث يسقط بالاقتراع في شهر يونيو من كل عام ثلث ممثلي أصحاب الأملاك والتجار ، ونصف ممثلي الجاليات الأجنبية ونصف الأعضاء الذين يعينهم المدير . وللممثلين الذين يسقطون بالاقتراع حق دخول الانتخابات الجديدة كما للمدير حق إعادة تعيين من سقطوا من الأعضاء الأربعة الذين له حق تعيينهم . وإذا شغرت مكانة أحد الأعضاء في خلال الدورة فللمدير أن يعين عضواً مؤقتاً لملء مقعده حتى يأتي وقت الانتخابات العادية .

ولم يبين الأمر شروط الناخبين ولكن المجلس الأول انتخب على أساس ضيق حتى إن عدد الناخبين لم يزد عن ٣٥٨ ناخباً بينما شارف عدد سكان

المدينة الثلاثين ألفاً . وهذا التضيق لا يؤدي إلى تمثيل ديمقراطي صحيح (١) . ولا بد من إبداء بعض الملاحظات على هذا القسم من الأمر قبل عرض ما تبقى منه . لا يسمح للأجانب في إنجلترا بالاشتراك في مجالس الحكومة المحلية . ويذغى ألا ننسى أن القانون الانجليزي يعطى الأجانب حق اكتساب الجنسية الانجليزية بعد إقامة خمس سنوات أما هنا فاهم الحق في أن ينتخبوا كممثلين لأصحاب الأملاك والتجار كما لهم الحق في أن ينتخب إثنان منهم ممثلين للجاليات الأجنبية ونحن وإن كنا لا نقول بحرمان الأجانب دفعة واحدة من الاشتراك في مجالس الحكومة المحلية إلا أننا ندعو مخلصين ألا يكون للأجانب مثل هذا الحق الواسع في مجالس المدن والبلديات . ومن الغريب أن ممثلي الجاليات الأجنبية لا يتطلب منهما أن يكونا حائزين لنصاب مالي كما هي الحال مع ممثلي الملاك وأرباب الأعمال . والملاحظة الأخرى التي نرى أن لابد من لفت النظر إليها مسألة النصاب المالي فهو نصاب ليس بالسهل في بلد كالسودان ، وأدعى إلى صبح هذه المجالس بالصبة الرأسمالية ، وهو عيب نود مخلصين أن تنجو منه حكومتنا المحلية الناشئة . وإني لا أعترض كثيراً على الحق المعطى للمدير ليعين أربعة من أعضاء المجلس لأن في ذلك ضماناً لسد النقص وتمثيل المصالح التي لم يمكن تمثيلها عن طريق الانتخاب ، ولكن الذي أعترض عليه هو ملء المقاعد الشاغرة أثناء الدورة بأعضاء يعينهم المدير ، وكان الواجب أن تعقد انتخابات فرعية لانتخاب العضو عن الدائرة التي أسقط عضوها أو استقال أو مات ، ولعل العذر في حالة الأبيض أن البلد لم تقسم إلى دوائر إنما كان النخبون يمثلون المدينة كلها وينتخبون كل الأعضاء عن كل المدينة ، وهذا في ذاته عيب يجب تلافيه في الانتخابات المقبلة .

بعد هذا ينص الأمر على بعض المناصب الهامة لإدارة العمل في المجلس

(١) قسمت المدينة في سنة ١٩٤٣ إلى خمس دوائر انتخابية وزاد عدد النخبين زيادة محسوسة حتى بلغ ١٧٤٠ ناخب وذلك لأن كل من يقطن داراً أو دكاناً عمل إيجاره السنوى ٤ جنيه وكل من يقطن داراً في منطقة سكن الأهالي إيجارها السنوى ٥٠٠ ر. ملياً أصبح له حق الانتخاب

وأهمها منصب كاتب المدينة أو الضابط التنفيذي للمجلس ، وقد نص أمر تكوين مجلس الأبيض على أن يشغل هذا المنصب نائب الرئيس ومهمة كاتب المجلس أن يكون الضابط التنفيذي الرئيسى ومسئولا عن تنفيذ أعماله وأوامر المجلس واللجان بواسطة الموظف المختص ، وأن يحفظ أمر إنشاء المجلس ولوائحه والعقود والدفاتر والمستندات الخاصة بالمدينة . ويعين المدير من وقت لآخر أمين صندوق للمجلس ولا يجوز الجمع بين وظيفة ضابط المجلس وأمين الصندوق إلا بإذن من المدير . وللمجلس الحق مع تصديق المدير أن يعين من وقت لآخر موظفين آخرين حسب ما تدعوله الضرورة ، وله أيضا أن يوقف تعيين أى موظف لا يرى ضرورة لبقائه أو إعادة تعيينه . وعلى المجلس أن يقرر مكافأة مالية لكل موظف تكون معقولة فى نظرهم . وكل موظف يعمل مارغبت إدارة المجلس فى بقاءه مع مراعاة أحكام أمر المجلس ولوائحه والتعاقد الذى بين المجلس والموظفين . ويمكن للمجلس بواسطة المدير أن يستخدم بعض الموظفين العاملين فى الحكومة المركزية بالانتداب ويدفع مرتباتهم وعلاواتهم الأخرى أو أى جزء منها حسب الاتفاق مع السكرتير المالى .

ولا أريد أن أعلق الآن على هذا القسم من أمر المجلس وسأرجى ذلك إلى فصل آخر سأحدث فيه باسهاب عن مؤهلات موظفى المجلس وواجباتهم وخاصة كاتب المدينة أو ضابط المجلس . وحسبى أن أشير هنا إلى أن رئيس المجلس هو مفتش المركز ونائب الرئيس المأمور وفى حالة أخرى نائب المأمور ، وبهذا لم يتخلص المجلس من سلطان المركزية بل لا يزال شبح البيروقراطية ملازمه .
ولكن إنشاء هذا المجلس مقيد بشروط .

وأول هذه الشروط أن للمدير الحق فى أى وقت أن يلغى أو يوقف كل أو بعض السلطات التى خولها بموجب هذا الأمر ، ثم يستأنف مباشرة تلك السلطات الملغى تحويلها أو الموقوفة . وهذا الشرط يبدو غير عادل خصوصا إذا رأينا أنه لا يتقيد بسبب ومعنى ذلك أن هذه المجالس فى رحمة المدير يوقفها متى شاء ويلغىها متى شاء وهذا أمر لا يدعو للاطمئنان على هذه المجالس ولا على

استقرار طرائق الحكم في البلاد . أما الشرط الثاني فهو حق المدير في التدخل وإصدار الأوامر لتلاني بعض النقص في إدارة المجلس أو سياسته ، ومثل هذا الشرط لا غبار عليه ، وخاصة في بداية عهد التنفيذ أما الشرط الثالث والشرط الرابع فجرد لفت نظر إلى بعض مواد القانون الخاص بالحكومة المحلية للندن واللائحة الأساسية .

وما هي السلطات التي فوئها المدير لمجلس مدينة الأبيض .

لقد خول المدير للمجلس سلطة إصدار أوامر محلية بموجب الفقرات من (١) إلى (٥) شاملة ، وهي الأوامر الخاصة بالاقفال الوقى أو الدائم للطرق والميادين العامة ونظافتها واستعمالها وحماية الأشجار والنباتات في الأماكن العامة وفي أراضي الحكومة وإنشاء أى طريق عام أو ميدان ومواقف العربات والحيوانات وسن النظم لاستعمالها وتقدير حجز الحيوانات الضالة في زرائب وتقرير نظام المذابح ونظافتها والأسواق الخاصة والعامة ، والمراسى ومحلات الاستحمام وموارد المياه . وخولت له سلطة إصدار أوامر بموجب الفقرة (٧) والفقرة (١٠) والفقرات (١٢) إلى (١٧) شاملة وهي الأوامر الخاصة بتقرير مراقبة البيع وتحتيم وجود الضامين ، وذبح الحيوانات وبيع ونقل الأصناف ، ومراقبة الأسواق والموازين العامة والمكاييل والموازين المقررة ، ومنع تكديس الحشائش والأخشاب والمواد الأخرى الملتببة في أى مكان قد تحدث منه أخطار للعقارات المجاورة ، وتوفير الصحة العامة والراحة بمراقبة الطعام والشراب المعروض للبيع ، والحرف البسيطة الخطرة ، أو المؤذية التى تحتاج إلى رخصة لضمان سلامة الأشخاص المشتغلين بها ، ومنع انتشار الناموس في أى مكان معين ومنع تلويث مصاب الأنهار ومجارى المياه ، وتقرير مراقبة الأماكن العامة المرخصة لراحة الناس وتحديد ساعات العمل واستعمال التراموايات والمعادى . وبموافقة السكرتير المالى تقرير رسوم مرابط الحيوانات والموردة والمراسى العامة والموازين العامة ، والرسوم التى تحصل على الصفقات التى تعقد في الأسواق وعلى بيع الحيوانات الخ ماورد في الفقرة (١٧) . وقد حول المدير أيضا لذلك المجلس سلطاته بموجب اللائحة الأساسية للحكومة المحلية للندن سنة ١٩٣٨ بما

في ذلك سلطة إصدار الأوامر المحلية يستثنى منها المواد (٧) إلى (١٠) شاملة، وهي الخاصة بتخطيط المدينة والخرطة التي تقسم المدينة إلى درجات والمباني في مختلف الدرجات وأوصافها وتعديل الخرطة والمادة ١٥ (٢) الخاصة بالرقابة على المباني والمادة ٢٩ الخاصة بانتهاء مدة تصريح البناء، والمادة ٥٩ الخاصة بتحديد منطقة لسكن الأهالي وعدم حق التملك بوضع اليد في تلك المنطقة، والمادة ٦٢ الخاصة بشروط البناء في منطقة سكن الأهالي، والمادة ٦٣ الخاصة بالمنطقة المؤقتة لسكن الأهالي، والمادة ٦٦ التي تنص على وجود منافذ في الأماكن العامة لنجاة الناس وقت شوب الحريق، والمادة ٦٩ التي تعطي المدير والقضاة وفي حالة غيابه أي موظف عام حق إصدار أمر للقادرين القاطنين في داخل حدود المدينة ليساعدوا في حالة الطوارئ على ملافاة الخطر، والمادة ١٠٩ الخاصة بتعيين أسواق خصوصية على أرض الحكومة، والمادة ١٣٥ الخاصة بمراقبة ما يعرض في الأماكن العامة من روايات وأغان، والمادة ١٤٥ التي تنص على تسجيل النازلين في الفنادق، والمادة ١٤٧ التي تنص على عدم تخزين البضائع وغيرها في الطرق العامة والمماشي، والمادة ١٥١ التي تقيد الاجتماعات العامة والمحافل والتجمهر، والمادة ١٥٢ التي تمنع البغاء في مكان عام أو إقامة الأعياد والمواسم بغير إذن خاص، والمادة ١٥٣ الخاصة بالمنتديات وإنشائها ولجانها.

ونرى من هذا أن المدير حول كل سلطاته أو جلها لمجلس مدينة الأبيض فيما يختص بإدارة المدينة، ولم يحتفظ إلا بسلطات تنظيم المدينة ومراقبة المباني فيها، ومن ناحية أخرى المحافظة على الأمن العام والإشراف على الاجتماعات العامة والتجمهر والمنتديات. وهي سلطات واسعة إذا استعملت استعمالاً محكماً أدت إلى خير النتائج.

. والآلة نفقّل لعرض ومناقشة لائحة المجلس .

للمجلس جلسات عادية وأخرى خاصة. أما العادية فيجب أن تنعقد مرة في يوم معلوم من كل شهر وفي ساعة أو ساعات معينة. أما الجلسات الخاصة فللمدير أو رئيس المجلس أن يدعو في أي وقت لعقد جلسة خاصة كما أنه على الرئيس أن يدعو المجلس لعقد جلسة خاصة في مدة لا تقل عن أربعة عشر يوماً

إذا ما تقدم إليه طلب بذلك من إثني عشر عضوا من الأعضاء العاديين على الأقل . وهذا النصاب كثير للغاية وقد لا يسهل الحصول عليه وخاصة إذا علمنا أن هذا عبارة عن ثلثي أعضاء المجلس . وكذلك النصاب القانوني لانعقاد المجلس قيد بحضور ثلثي الأعضاء وهو نصاب لا مثيل له في الهيئات التمثيلية ، برلمانية أو غير برلمانية . وتقرر اللائحة إعلان الأعضاء بالجلسة مع أجندة الاجتماع قبل تاريخ انعقاد المجلس بثلاثة أيام على الأقل . ولا يبحث أى موضوع في الجلسة خلاف المسائل الواردة في الإعلان عنها ، وكان يحسن أن يعطى العضو حق اقتراح أى موضوع لبحثه بعد الانتهاء من المسائل المعلن عنها بعد موافقة أغلبية الأعضاء أما الاجراءات فعادية ككل إجراءات الهيئات العامة . وتدون في وقائع الجلسات الاقتراحات وتعديلها كما قدمت في الجلسة سواء كانت تلك الاقتراحات قد قبلت أو رفضت ، مع ذكر اسم المقترح واسم المثني والقرار الذى اتخذ في الاقتراح . ويباح لأفراد الجمهور الاطلاع على وقائع الجلسات ، كما لهم حق الحصول على صورة أو ملخص منها مقابل دفع رسم معقول يحدده المجلس ، ولا شك فى أن هذه ظاهرة حسنة لديمقراطية تلك المجالس ، تعطى الناخبين فرصة مراقبة أعمال ممثليهم .

ولما كانت اللجان خير ظاهرة لأعمال مجالس المدن والبلديات وبها وحدها تتحقق أغراض الحكومة المحلية فى إدارة المنطقة وحكمها الحكم الصالح ، فقد نصت عليها لائحة مجلس مدينة الأبيض نصا صريحا وقسمتها إلى قسمين : اختيارية ، وإجبارية . أما الاختيارية فللمجلس أن يعين من وقت لآخر من بين أعضائه لجنة أو لجانا ، إما لأغراض عامة أو معينة ، وتتألف كل لجنة من ثلاثة أعضاء أو أى عدد آخر حسب ما يأذن به المدير . ومهمة اللجان قد تكون لفحص أو وضع تقرير عن أى موضوع أو للقيام بأى عمل يرى المجلس أنه من الأيسر أن تقوم به أو تبحته لجنة ، ويجوز للمجلس أن يخول إلى أية لجنة ما يراه مناسباً من السلطات المخولة له بموجب الأمر ، وللمجلس حق لغو ذلك التفويض ، كما له حق تقييده بشروط وتعليمات عامة أو معينة فيما يتعلق بطريقة مباشرة السلطات والاجراءات . ويكون رئيس المجلس ونائبه عضوين إضافيين فى كل لجنة ويرأس

الرئيس اجتماعات كل لجنة وفي غيبته يرأسها نائب الرئيس ، وإذا تغيب الاثنان فعلى الأعضاء الحاضرين أن ينتخبوا من بينهم من يرأس الاجتماع . ويتحتم على كل لجنة يعينها المجلس أن تجتمع في فترات منتظمة وفي أيام معينة . أما طريقة بحث المسائل واتخاذ القرارات فهي الطريقة الدستورية التي تتبع في الهيئات المماثلة . ولرئيس المجلس أو نائبه أن يدعو أى شخص عضواً كان أو غير عضو في المجلس لحضور أية لجنة ، ولكن لا يعتبر ذلك الشخص عضواً في اللجنة ولا يكون له حق التصويت في اجتماعات اللجنة . وتسجل وقائع جلسات اللجان في دفتر خاص مثلها تسجل وقائع المجلس . وتنتهى مدة تعيين اللجان في تاريخ اجتماع المجلس العادى من كل سنة .

وتنص اللائحة على لجنة واحدة يتحتم تعيينها وهي اللجنة المالية ، ومهمتها أن تهمل أعمال المجلس المالية ، ولا يجوز صرف أى مبلغ من إيرادات المجلس السنوية مالم يكن مصدقا عليه بصفة معينة في الميزانية السنوية أو بتقرير إضافى مصدق عليه ولا يجوز صرف أى مبلغ من أى رصيد احتياطي عند المجلس إلا بتصديق السكرتير المالى بناء على قرار المجلس بعد النظر في توصيات اللجنة المالية . أما المبالغ التي يقوم بصرفها المجلس فيجب أن تصرف بالطريقة وطبقا للقواعد والاجراءات المنصوص عليها في أوامر مستديمة يصدرها المجلس بمصادقة السكرتير المالى .

ولا يتقيد المجلس بأعمال أية لجنة حتى تقدم له ويصدق عليها إلا في الأحوال التي حول المجلس فيها سلطاته إلى لجنة ما ، أو صرح لها بإدارة أو تنظيم أو البت في أى أمر أو أمور بدون الرجوع إلى المجلس مرة أخرى .

ومسألة اللجان ومالية المجلس من المسائل الهامة ، وتستوجب العناية التامة ، ولا بد من أن تعالج بأسهاب في الفصول المقبلة .

بقيت مسائل أخرى .

تعرض مجالس الحكومة المحلية في كثير من البلدان إلى فضاء متعلق بمسالك أعضائها داخل المجلس وخارج المجلس ، واستفادتهم من وجودهم في المجلس

أو لجانه بما لهم من علم بالأعمال أو ما لهم من أثر في تقرير بعض المنشآت ، ولا بد من المحافظة على سمعة الحكومة المحلية بوضع القوانين والقيود التي تحرم على الأعضاء الاستفادة من مراكزهم ، ولهذا نصت لائحة مجلس مدينة الأبيض على أن كل عضو تكون له مصلحة مالية سواء أكانت بطريق مباشر أو غير مباشر وسواء أكانت تلك المصلحة له شخصياً أو لشريك له في أى موضوع أمام المجلس ، أو عرض عليه أو على لجنة من لجانه أو كانت تلك المصلحة في أى عقد مقترح تقديمه لبحثه في المجلس وجب على ذلك العضو أن يعلن للرئيس طبيعة ومدى مصلحته هذه في أول فرصة ، وعلى ذلك لا يجوز لذلك العضو أن يشترك في بحث ذلك الموضوع أو العقد في المجلس أو في إحدى لجانه .

هنا ينتهى القسم الأول من لائحة المجلس .

أما القسم الثانى فخاص بالنصص المالية .

وواجب المجلس الأول من هذه الناحية أن يضع في كل سنة تقديرات المصروفات والإيرادات والمصروفات للسنة التالية ، كما يجوز له أن يضع تقديرات إضافية بناء على توصية من اللجان المالية . وتوضع هذه التقديرات بالطريقة التي يقررها السكرتير المالى من وقت لآخر ، وتقدم عن طريق السكرتير المالى للحاكم العام في مجلسه للتصديق عليها ، ويجب أن تقدم التقديرات السنوية للسكرتير المالى في أو قبل ١٦ نوفمبر من السنة السابقة للسنة الموضوع لها تلك التقديرات ، أما التقديرات الإضافية فيجوز تقديمها في أى وقت . وما يحسن التنويه عنه أن أى شخص له الحق أن تعطى له صورة من الميزانية السنوية ومن كل تقدير إضافي مصدق عليه اذا طلب ذلك مقابل دفع رسم معقول يحدده المجلس . وهذه ظاهرة ديمقراطية أخرى يعرف بها دافع الضرائب الوجوه التي تصرف فيها أمواله .

وتحفظ حسابات المجلس حسب تعليمات السكرتير المالى ، وتراجع في أوقات يعينها المراجع العام ، وبالطريقة التي يقررها ، وبواسطة الشخص الذى يعينه . وعلى المجلس أن يقفل حساباته في شهر ديسمبر من كل سنة ، ويقدم بها بياناً سنوياً يعرض على المجلس في جلسته العادية في شهر مارس لبحثه وإقراره نهائياً ،

ويشهد عليه الرئيس المتولى إدارة الجلسة . وترسل صورة من هذا البيان للمدير ، وكل تقرير أو شهادة يصدرها المراجع عن الحسابات يجب عرضها على المجلس وإرسالها للمدير . ولأى فرد حق استخراج صورة من الحسابات وشهادة المراجع مقابل دفع رسم معقول يحدده المجلس .

تحتاج مجالس الحكومة المحلية في كثير من الأوقات لبعض المال للقيام بالأعمال الهامة لإدارة المنطقة إدارة حسنة ولإنشاء بعض مرافق الحياة الهامة ، وإذا ترك الأمر في يد المجالس فربما تستدين المجالس مبالغ طائلة ، وربما أدى بها الأمر إلى الإفلاس ، ولهذا كان من الضروري تقييد سلطة المجالس في الاستدانة والتصرف في ممتلكات المجلس وعقاراته ، وتنص لائحة مجلس مدينة الأبيض على أنه لا يجوز للمجلس في أى صورة أن يستدين أى مبالغ أو يرهن أى ممتلكات نظير سداد أى مبالغ ، أو يأخذ أية سلفية مالم يتحصل أولاً على تصديق صريح صادر من الحاكم العام في مجلسه . والحكمة في مثل هذا النص واضحة ، لأن الحكومة المحلية ، مهما كان استقلالها ، مربوطة مع الحكومة المركزية ، وللأخيرة حق الرقابة على الحكومة المحلية ورعاية مصالح الجمهور والتحقق من حسن الإدارة وتنمية المرافق العامة .

وتنص المادة الأخيرة من لائحة مجلس مدينة الأبيض على حق المجلس في إصدار أوامر مستديمة من وقت لآخر ، على شرط ألا تتعارض مع أحكام اللائحة ، وذلك لتسيير أعمال المجلس واللجان وبيان طريقة مباشرة السلطات المخولة للمجلس واللجان .

لا تزال مجالس المدن في بدايتها وفي طور التجربة ، ولهذا لا غرابة في أن تكون دساتير المجالس ولوائحها عرضة للتعديل والتبديل والتطور في سبيل الإصلاح ، ولا غرابة في أن يكثّر التشاور من مديرية لمديرية ، ومن مركز لمركز للوصول إلى دستور واحد يطبق على كل مجالس المدن ، ولائحة واحدة تطبق عليها جميعاً . وأول مجلس أخذ في التطور بمجلس مدينة كسلا . وفي خلال البحث والاتفاق على دستوره ولائحته وقانون انتخابه توصل مكتب السكرتير الإداري إلى وضع دستور أساسى ، ولائحة أساسية ، وقواعد انتخاب أساسية ، تطبق على

كل المجالس المماثلة مع قليل من التعديل فيها هذه وهناك لتناسب الظروف المحلية .

ويحسن بنا أن نشير هنا إلى مدى التقدم الملحوظ في دستور مجلس مدينة كسلا ولائحته وقانون انتخابه بمقارنته مع مجلس مدينة الأبيض ، ولا بأس أيضاً من الإشارة إلى الدستور الأساسى واللائحة الأساسية وقانون الانتخاب الأساسى .

وأول ما يلاحظ في دستور مجلس مدينة كسلا أن نائب الرئيس يعينه المدير من بين أعضاء المجلس حسب توصية المجلس . وهذه خطوة نحو تدريب أعضاء المجالس على إدارة الجلسات والاضطلاع بأعباء الرئاسة ، لأنه لا يتأتى أن يبقى مفتش المركز إلى الأبد رئيس المجلس ، ومأمور المركز أو نائب المأمور نائب رئيس المجلس ، لأن الأصل في الحكومة المحلية أن تقوم على أكتاف سكان المنطقة من الأهالي لا أن تقوم على أكتاف رجال الحكومة البيروقراطية .

أما فيما يخص بمؤهلات الأعضاء العاديين وشروط انتخابهم ، فإن مجلس مدينة كسلا متجه نحو التبسط وإزالة الشروط التي ترمى بهذه المجالس في أحضان الرأسمالية ويتكون المجلس من خمسة عشر عضوا عاديا من بينهم نائب الرئيس وللمدير حق تعيين خمسة منهم بمحض اختياره . أما العشرة الباقون فيمثل اثنان منهم الجاليات الأجنبية المعترف بها ويمثل الثمانية الآخرون دوائر المدينة المختلفة ولا يشترط في العضو الذي يرشح نفسه للانتخاب إلا أن يكون سوداني الأصل أو المولد ، أو اكتسب حق الجنسية السودانية بوجه من الوجوه ، وأن يكون مالكاً لحق التصويت ، وأن يكون مالك عقار حر الملكية أو بالحكم داخل حدود المدينة لا يقل إيجاره السنوى عن ٢٥ جنيها ، وأن يكون قد أقام داخل حدود المدينة مدة سنتين قبل الانتخاب أو تاريخ التعيين ، وألا يكون قد أشرف إفلاسه أو قام بتسوية مع الدائنين . وألا يكون قد حوكم من أجل جريمة أمام محكمة قانونية لمدة ثلاثة شهور سجنًا في مدى "عشر سنوات السابقة لا ، ولا تحتل العقل أو أميا . ومن الغريب أن دستور مجلس مدينة الأبيض لم ينص على حرمان أرباب السوابق والمعتوهين من عضوية المجلس ، كما أنه تساهل في مسألة قبول بعض الأميين

كأعضاء، ويشترط دستور مجلس مدينة كسلا إقامة سنتين بينما يشترط الدستور الأساسى إقامة عام واحد، ولكن الدافع لذلك أسباب محلية، لأن كسلا على الحدود وكثيراً ما يهبطها الطير عابر الطريق الذى لا يضع عشه فى مكان إلا ويزممع السفر إلى غيره. ولعل من المحافظة على مصالح المدينة إلا ينتخب لعضوية مجلسها إلا من أقام بها سنتين أو أكثر وتعرف على أهلها ودرس مشاكلها وحاجاتها، ووقف على اتجاهات الرأى العام فيها، وليس من السهل أن يحكم الفرد الآخرين ويسوسهم ويعمل لمصالحهم إلا بعد المران والدرس ومعرفة الشؤون المحلية التى تؤثر على نظام الحكم ويؤثر عليها كل قرار يصدره المجلس تأثيراً مباشراً وغير مباشر.

وينص دستور مدينة كسلا على تلافى مشكلة انتخاب الموظفين الحكوميين فى المجلس وهى مشكلة ستظل قائمة مادام جل المتعلمين من أبناء البلاد يعملون فى وظائف الحكومة. ولهذا لم يمنع دستور المجلس ترشيح موظفى الحكومة لعضوية المجلس على شرط ألا يزيد عددهم فى المجلس عن ربع الأعضاء المنتخبين وألا يتعارض انتخابهم مع نصوص القوانين الإدارية، ولكن دستور المجلس لا يسمح لموظفى المجلس، أو موظفى هيئة أية حكومة محلية داخل مركز كسلا بالانتخاب لعضوية المجلس، وهذا النص يتمشى مع القاعدة المعمول بها فى إنجلترا.

أما لائحة مجلس مدينة كسلا فلا تختلف فى جوهرها عن لائحة مجلس مدينة الأبيض ولا داعى لمناقشتها أو التعرض لها بكثير أو قليل. ولنستعرض الآن قانون الانتخابات للمجلس، وهو لا يختلف كثيراً عن القانون الأساسى للانتخابات فى كل المجالس.

تقسم المدينة إلى دوائر انتخابية بعضها ينوب عنه عضو واحد والبعض الآخر عضوان. وقد قسمت مدينة كسلا إلى خمس دوائر يمثلها ثمانية أعضاء فى المجلس، ويشترط فى الناخب أن يكون مثلاً لدافعى الضرائب عامة فى أية دائرة، على أن يكون ذكراً بالغاً سليم العقل وفى الحادية والعشرين من عمره على أقل تقدير، ويقطن المدينة مدى عامين قبل ميعاد الانتخاب، ويسكن فى دار لا يقل إيجارها

السنوى عن ٦٠٠ م ٣ ج وإذا كان من سكان منطقة سكن الأهالى فلا بد من أن يكون ممن يدفعون عوائد لا تقل عن ٦٠ مليا فى العام .
وتشرف على الانتخابات لجنة يعينها المدير .

وعلى ضابط المجلس أو كاتب المدينة أن يعد كشوفا بالناخبين لكل دائرة ،
تساعده فى ذلك لجنة الانتخابات وتقدم طلبات التسجيل فى كشوف الانتخابات
لكاتب المدينة ، وعلى مقدم الطلب أن يثبت أهليته لحق الانتخاب . وللجمهور
حق الاطلاع على كشوف الناخبين فى مكتب ضابط المجلس ، ولهم حق الطعن
بتقديم الشكاوى إلى مفتش المركز وقد أربا عدد الناخبين فى كسلا على الثلاثة آلاف
ولكل شخص يتمتع بحق الانتخاب حق الترشيح لعضوية المجلس ، على أن
تتوفر فيه الشروط الأخرى اللازمة لعضوية المجلس ، ويكون الترشيح كتابة قبل
أربعة عشر يوما من تاريخ الانتخابات ، ولا بد من أن يزكى العضو اثنان من
الناخبين فى دائرته . ويجوز للشخص أن يرشح للعضوية والنيابة عن أكثر من
دائرة واحدة طبقا للشروط الموضحة بالمادة ٥ (٣) .

وفى ما عدا ذلك فقد نص على طريقة التصويت والتخاب على عقدة الانتخاب
فىما إذا تساوى عدد الأصوات لصالح الأعضاء المتنافسين وإعلان نتيجة
الانتخابات . وكل ما يخالف فيه نظام كسلا النظام الأساسى المقرر للانتخابات
فى المجالس الأخرى طريقة الاقتراع حيث توضع صناديق عليها أسماء الأعضاء
المرشحين للنيابة عن الدائرة فى حجرة ، ويدخل الناخب وفى يده ورقة يضعها
فى صندوق الشخص الذى يريد انتخابه . والسبب فى ذلك قلة عدد الذين يكتبون
من بين الناخبين وعدم إمكان الكتابة . وهذه الطريقة وإن كانت لا تحافظ
المحافظة التامة على سرية الاقتراع إلا أنها تكفل للناخبين حرية التعبير عن إرادتهم
دون أن يتدخل شخص آخر ويملى عليهم مالا يريدون . وعلى كل حال فهى حل
مؤقت إلى أن يأتى الوقت الذى تمحى فيه الأمية ويكون الناخبون غير أميين .

هذه هى الخطوة الأولى للحكومة المحلية فى طور التنفيذ ، ونرجو أن تتلوها
خطوات موفقة فى سبيل الإصلاح وتحقيق الغرض الاسمى من نظام الحكومة
المحلية فى السودان .

الفصل التاسع

سياسة الانتقال المالي لمجالس المدن

لا يمكن أن تؤدي مجالس المدن ومجالس البلديات واجبها إلا إذا انتقلت إليها بعض السلطات المالية التي كانت في يد السلطة المركزية . والأساس المالي الذي تقوم عليه الحكومة المحلية ويترتب عليه نموها إنما هو قانون الضريبة المحلية سنة ١٩١٩ وهو قانون ينص على جباية الأموال في المدن والأرياف وعلى صرف المال المتحصل في خدمات تعود بالفائدة على السكان المحليين . وكانت الخدمات المحلية تنفذ على حساب ميزانية المديرية للخدمات المحلية ، ولكن هذه السياسة عدل عنها في عام ١٩٢٦ عند مارتى ضرورة تركيز الميزانية العامة ومراقبة مالية البلاد مراقبة أكيدة ، ونظراً لأن السلطات المحلية لم يكن عندها الاستعداد ولا الكفاءة للاضطلاع بأعباء تلك الخدمات فقد أضيفت إلى الميزانية العامة ما عدا بلدية الخرطوم .

على أن تقدم سياسة الانتقال في الإدارة ، وصدور قوانين الحكومة المحلية في عام ١٩٣٧ ، وما تبعها من إنشاء المجالس ، كل ذلك استوجب العناية بسياسة الانتقال المالية حتى تتمكن هيئات الحكومة المحلية من الاضطلاع بأعباء مسئولياتها الواسعة . وقد أصدر مكتب السكرتير المالي في ٢٩ سبتمبر سنة ١٩٤٢ مذكرة عن سياسة الانتقال المالي لمجالس المدن نرى من الخير استعراضها والتعليق عليها ، لأنها الأساس الذي ستقوم عليه تلك السياسة .

ليس من الممكن وضع خط فاصل لا يقبل التغيير ولا التعديل بين المنصرف من الحكومة المركزية والحكومة المحلية ليكون قاعدة عامة التطبيق ، ويختلف النظام من بلاد لبلاد ، ولكن يمكن استنباط أسس يهتدى بها . فمثلاً عند ما تكون مصالح البلاد برمتها موضع الاعتبار كمسائل الدفاع ، فالمصروفات لا بد أن

تتحملها الحكومة المركزية، وكذلك في الأحوال التي تتطلب المساواة في جميع أنحاء القطر لتكون الفائدة أعم، ولينال جميع السكان قسطاً متساوياً من الفائدة، يصح أن تتحمل الحكومة المركزية التكاليف من موارد الخزينة العامة. أما إذا كانت المصلحة المحلية الغالبة ويحتاج العمل إلى المراقبة المحلية، فمن الجلي أن السلطة التي تتولى الصرف يجب أن تكون السلطة المحلية. والقاعدة الدستورية الديمقراطية القائلة بأن لا ضرائب بغير تمثيل، يطابقها المبدأ القائل بأن الإرادة الذي تجمعه سلطة ما، يجب ألا تتولى صرفه سلطة غيرها. وإذا أمكن تفادي الإعانات والاستدانة فذلك مما يجعل كل وحدة من وحدات الحكومة المحلية والحكومة المركزية وطيدة الدعائم وإلا فلا بد من وضع سياسة رشيدة لتوزيع الإعانات وتقدير السلفيات بمقياس عادل يرضى مصلحة الجميع. ولما كانت الحكومة المركزية هي التي تتحمل مسؤولية اقتصاديات الدولة وضمان سلامتها كان من الضروري إشرافها على ميزانية الحكومات المحلية ومراقبتها حتى لا تستهدف البلاد إلى خطر لا تقوى على رده.

وعلى هدى هذه المبادئ أخذت حكومة السودان تفكر في أنجع الطرق وأضمنها لتقسيم سلطات جباية الضرائب وسلطات الصرف بين الحكومة المركزية من ناحية، والحكومة المحلية في مناطق البلديات والمدن من ناحية أخرى. وليست مهمة الحكومة بالصعوبة نظراً لأن جميع البلديات والمدن ما عدا الخرطوم والأبيض ما تزال مرتبطة بميزانية الحكومة المركزية، ذلك لأنها في نظر القائمين بالأمر لم تبلغ المستوى الذي يخول لها سلطات ميزانية منفصلة وليس أمام الحكومة إلا أن تنزل عن بعض سلطاتها المالية لمجالس البلديات والمدن التي تتكون من حين لآخر، وتحملها مسؤوليات الصرف والإدارة.

ومن المنتظر قيام مجالس عديدة في السنوات القليلة المقبلة، ولهذا اهتمت الحكومة في مذكرتها التي أشرنا إليها بوضع الأسس والمبادئ التي سيسير على ضوئها العمل.

وقسمت المذكورة الخدمات المحلية إلى ثلاثة أقسام :

أولاً : الخدمات التي للحكومة المركزية مصلحة بينة في المحافظة على مستواها وأهليتها للبقاء ، مما يبرر حجة الحكومة في الوقت الحاضر في حق الرقابة على إدارتها . ومثل لهذا القسم بالنسبة للرحلة التي يقطعها السودان الآن بالإدارة كالمديرين والمفتشين ، وبالبوليس بما في ذلك السجون والمستشفيات والشفخانات والتطعيم واتخاذ التدابير لمكافحة الأمراض الوافدة والتعليم .

ثانياً : الخدمات التي للحكومة مصالحة خاصة في سياستها ومستواها ، ومثل لهذا القسم بالطرق العامة ومجارى المياه وتنفيذ قانون الصحة العامة ، وإيجاد وتيسير أماكن الولادة ورعاية الأطفال .

ثالثاً : الخدمات التي تنفذ محلياً وتراقب محلياً بواسطة السلطات المحلية لمصلحة مناطقهم الخالصة ، وليست ذات أثر فعال لفائدة جميع القطر، ومثل لذلك برجال الخفر ، وتشديد الشوارع والمجارى الصغيرة والمحافظة عليها ونظافتها ، والصحة والكناسة ، وتشديد مباني البلدية أو المدينة وتصليحها ، وإضاءة الشوارع ورشها ، وموارد الماء للسكان ، والميادين العامة للترفيه ، والمكاتب والمتاحف ومعارض الصور ، وأخيراً وليس آخراً تحسين المدينة .

إنه مما يلفت النظر جعل التعليم ضمن القسم الأول وخاصة التعليم الأولى ، وهو في الغالب من عمل الحكومة المحلية ، ولكن العذر الذي أبدته الحكومة في مذكرتها هو أن تكاليف التعليم الأولى الآن فادحة ، وإذا أضيفت للحكومة المحلية استلزم ذلك إعانة المجالس من الخزانة العامة ، ولا يحسن أن تبدأ هذه المجالس حياتها المالية بالإعانة والاستدانة ، ولا يمنع هذا أن يكون التعليم الأولى في المستقبل بعد نجاح التجربة ضمن أعمال الحكومة المحلية . وإذا قُبِلَ هذا العذر الآن فما رأى الحكومة المركزية في بقاء رجال السلك الإدارى بعد أن تقوم مجالس المدن وتؤدي واجباتها الإدارية ، وتتمتع بجميع سلطاتها وحقوقها . إنهم بلا شك لا مكان لهم وإلا فستحكم البلاد في وقت واحد حكماً بيروقراطياً وحكماً لا مركزياً عن طريق المجالس المحلية ، وفي ذلك ما فيه من فداحة التكاليف التي سيقع عبؤها على عاتق دافع الضرائب ، ولا بد من عمل

شيء في هذا الصدد حتى لا نسمع في المستقبل القريب عن المفتش والمأمور ونائب المأمور . ونقطة أخرى خاصة بالمستشفيات والشفخانات ، وهى من صميم عمل الحكومة المحلية ، وقد أضافها المذكرة للقسم الأول دون أن تذكر شيئاً عن الاتجاه في المستقبل ، والذي نراه أن تكون المستشفيات وخاصة الشفخانات من عمل الحكومة المحلية .

والموارد الرئيسية التى تمكن الحكومة المحلية من القيام بواجباتها وسد مصروفاتها الضرورية هى عوايد المدينة والصحة ورسوم الأسواق والسلخانات وغيرها من الرسوم التى نص عليها قانون الحكومة المحلية ولوائحها الأساسية ويحصل المديرون الآن العوايد المحلية بمصادقة الحاكم العام فى مجلسه . ومن المؤكد أن فرض الضرائب المحلية وجبايتها عمل من أعمال الحكومة المحلية ، ويأمل السكرتير المالى أن يعطى الحكومة المحلية ذلك الحق ولكن بعد أن تزال الصعاب القانونية . ويعدل المشرع القوانين المعمول بها الآن . وزيادة على ذلك فإن السكرتير المالى يتطلع للزمن الذى تحصل فيه مجالس البلديات والمدن على شخصيتها القانونية ، ويكون لها الحق فى امتلاك العقارات وفرض وجباية الضرائب والاستدانة ، وأن تتمتع على وجه العموم بوظائفها المالية دون قيد ، إلا النزر اليسير من تدخل الحكومة المركزية للارشاد وتنسيق الجهود للتأكد من رعاية مصالح البلاد عامة .

وترمى الحكومة فى الوقت الحاضر من حيث الإيرادات إلى إعطاء المجالس مرافق خاصة من الدخل المحلى تكفى لتسيير دقة العمل بمجدارة وتضمن التقدم المضطرد ، ويتبقى منها بعد ذلك مبلغ لا بأس به للاحتياطى . وأما من ناحية الصرف فيسكون من واجب الحكومة المحلية تعهد الخدمات المذكورة فى القسمين الثانى والثالث المشار إليهما سابقاً .

إن مجلس مدينة الأبيض كما قلنا بكر الحكومة المحلية ولا بد من الإشارة إليه فى كل خطوة من خطوات التقدم فى ميدان الحكومة المحلية . وقد نصت لائحته فى المواد ١٣ إلى ١٧ شاملة على حقوق وواجبات المجالس المالية كما بينا ذلك

في الفصل الثامن، ونصت المادة ٨ (١) على تعيين أمين الصندوق والمادة ١٠ على تأليف لجنة مالية . واللجان التي تتولى تقدير المصروفات أو تشرف على الصرف بالفعل هي :

- ١ — لجنة المالية وواجبها إدارة مالية المجلس .
 - ٢ — لجنة الصحة العامة وواجبها الإشراف على الميزانية الخاصة بأعمال الصحة .
 - ٣ — لجنة الأشغال وواجبها الإشراف على ميزانية الأشغال .
 - ٤ — لجنة الأعمال العامة وهذه تشرف على ما تبقى من بنود الميزانية .
- وتقوم لجنة المالية من اللجان المتولية الصرف مقام مصلحة المالية من المصالح الحكومية الأخرى، وأنها كاللحمة وغيرها السدى ، وواجبها أن توحد الجهود وتنسقها ، وأن تحضر التقارير السنوية لميزانية المجلس بعد التشاور مع اللجان المشرفة على الصرف، وأن تمد المجلس بالمعلومات عن جميع شئونه المالية ، وأن تلاحظ أن الصرف لم يتعد المبالغ المصدق بها إلى غير ذلك من الواجبات التي سنتعرض لها بالتفصيل عند الحديث عن اللجان .
- وللحكومة بعض المباني داخل المدينة والبلديات التي تتولى أو ستتولى إدارتها المجالس ، ولهذا يرى السكرتير المالي أن تدفع الحكومة باختيارها للمجالس مبلغاً معيناً مقابل العوائد المحلية ، وقررت النسبة بمبلغ ٥ ٪ من تكاليف البناء ، كما أن الحكومة ستدفع للمجالس مقابل توصيلها بعض الضرائب الخاصة بالحكومة المركزية ١٠ ٪ من تلك الضرائب المتحصلة .
- وقررت الحكومة أيضاً فيما يختص بالمصروفات :

(١) أن تتولى جميع مصروفات البوليس والمطافئ وجميع مصروفات الإدارة كمرتبات المديرين والمفتشين والمسّامين ونواب المسّامين ، وذلك لأن هذه من المسائل ذات المصلحة العامة ومن واجب الحكومة المركزية .

(٢) وأن تدفع نصف مصروفات .

١ — ضابط الصحة ومساعديه الفنيين

ب — ملاحظ الأشغال

ح — تكاليف تشييد الطرق الرئيسية وصيانتها وإن كانت داخل حدود البلدية أو المدينة .

و — تكاليف مجارى المياه الرئيسية .

وذلك لاهتمام الحكومة بسياسة هذه الشؤون والمحافظة على مستواها .
وستدفع الحكومة المركزية تكاليف بناية دار المجلس ومعداته عند تأسيسه وذلك لتضمن لهذه المجالس مظهراً محترماً وستنظر الحكومة فى مسائل الاعانة للمجالس ذات الميزانية المنفصلة بقدر حاجة تلك المجالس وطاقة الحكومة المركزية .
ومن الخير أن يكون لتلك المجالس مالها الاحتياطى ، وأن يقسم إلى ثلاثة أقسام (١) الاحتياطى العام (ب) احتياطى التعمير (ج) احتياطى التجديد . ومما لا ريب فيه أن الاحتياطى يقوى المركز المالى لهذه المجالس ويضع تحت تصرفها بعض المال الذى يمكنها الصرف منه فى أوقات الحرج ، أو فى بعض أيام السنة قبل أن يصدق على الميزانية أو تجمع الأموال من دافعى الضرائب .

تخول المادة ١٨ من مجلس مدينة الأبيض للمجلس وضع أوامر مستديمة ؛ وقد أصدر مجلس مدينة الأبيض بالفعل بعض أوامر خاصة بالشئون المالية ويختص الأمر الأول بالقواعد المالية للمجلس ويبين ممن تألف هيئة اللجنة المالية وواجباتها كما يبين مسؤولية أمين الصندوق والموظفين الآخرين التابعين له وتقديرات الميزانية ، وحساب الاحتياطى والإيرادات ، والمصروفات وحساب البنك واستثمار الأموال الفائضة إلى غير ذلك من القواعد المالية . أما الأمر الثانى فيبين طريقة حفظ حسابات المجلس ومسك الدفاتر والمراجعة ، والأمر الثالث خاص بحساب البنك . وقد ووزنت ميزانية مجلس مدينة الأبيض لعام ١٩٤٢ على مبلغ ٩٩٥ و ١٠ جنيه مصرى يانها كالاتى :

المصروفات			الايرادات	
جنينها مصريا	جنينها مصريا		جنينها مصريا	
		الإدارة	٩٦٠	الرخص
	١,٠٩٥	(أ) الموظفون	٢,١٩٢	خدمات الصحة العامة وعوائدها
١,٣٦٥	٢٧٠	(ب) خدمات	٣,٨٥٣	الأسواق
		خدمات الصحة العامة	٣٠٤	التعليم
	٢,١٨٦	(أ) موظفون	٣,٣٧٠	عوائد المدينة
٣,٨٣٠	١,٦٤٤	(ب) خدمات	٣١٦	عمومية
		الأشغال		
	٢٨٧	(أ) موظفون		
١,٧١٥	١,٤٢٨	(ب) خدمات		
		الأسواق		
	١,٣٨٦	(أ) موظفون		
١,٧٦٢	٣٧٦	(ب) خدمات		
		التعليم		
	١,١٦٦	(أ) موظفون		
١,٤٨٢	٣١٦	(ب) خدمات		
		متنوعة		
	(أ) موظفون		
٢٩٩	٢٩٩	(ب) خدمات		
١٨٢	فوق العادة		
١٠,٦٣٥		الجملة		
٣٦٠		الفائض		
١٠,٩٩٥		الجملة	١٠,٩٩٥	الجملة

والنظرة الأولى لهذه الأرقام تبين أن عدوى تضخم ميزانية الموظفين قد انتقلت من الحكومة المركزية إلى الحكومة المحلية وقد بلغت مرتبات الموظفين في مجلس مدينة الأبيض ٦,١٢٠ جنيها مصريا بينما اقتصرت الخدمات على مبلغ ٤,٣٣٣ جنيها مصريا ، والمصروفات فوق العادة ١,٨٢ جنيها مصريا . ولم يزد الفائض على ٣٦٠ جنيها مصريا . وعلينا أن نجد العذر لهذا المجلس فهو ناشئ وتلك سنته المالية الأولى ، وإنا لنأمل أن يتحسن موقفه في السنوات المقبلة وأن يجد من حكمة أعضائه ما يضمن له الازدهار والاستمرار . ولقد قفز الاحتياطي إلى ٤,٠٠٠ جنيها مصري على غير انتظار وذلك لزيادة إيرادات الأسواق نسبة لانتعاش تجارة الماشية^(١) .

هذه نظرة عجيلى لسياسة الانتقال المالى لمجالس المدن وقبل أن نختتم هذا الفصل نرجو أن نلفت النظر إلى الخطر الناتج من تعدد الميزانيات فهناك ميزانية الدولة العامة ، والميزانية المنفصلة للإدارات الأهلية ، والميزانية المنفصلة لمجالس المدن أو مجالس البلديات ، ومن المسلم به أن هذه الميزانيات تتداخل في بعضها البعض ، وخاصة الميزانية المنفصلة للإدارة المحلية فى الإقليم الذى يقع فيه مجلس المدينة أو المجلس البلدى . ونرى من حسن السياسة أن تكون هناك ميزانيتان فقط : إحداهما الميزانية العامة للدولة ، والثانية خاصة بالحكومة المحلية .

(١) ووزنت مالية مجلس مدينة الأبيض لعام ١٩٤٣ على مبلغ ١١,٦٠١ جنيها مصري منها مبلغ ١,٣٩٣ جنيها مصري للاحتياطي وإن كان فى الواقع سيبلف الاحتياطي ٣,٣٧٠ جنيها مصري . ودفعت الحكومة المركزية إعانة لمال الاحتياطي فى عام ١٩٤٣ قدرها ٢,٧٧٦ جنيها مصري وبهذا سيكون مجموع مال الاحتياطي لمجلس الأبيض عن عامين ١١,٣٠٦ جنيها مصري أى ما يوازي ميزانية عام .

الفصل العاشر

اللجان

إن واجب مجالس المدن والبلديات أن تحكم ، ومعنى ذلك أن تقوم في كل مكان بالواجبات والأعمال التي تستوجبها طبيعتها أو يفرضها عليها المشرع . وهذه المجالس تعمل مباشرة مع جمهور الشعب ولا تحتاج إلى وسيط بينها وبين الناخبين الذين أسندوا إليها إدارة مقاطعتهم والنهوض بها . ولا يمكن لمجالس بكامل هيئته أن يقوم بواجب الحكم مجتمعاً إلا في مسائل خاصة لا بد فيها من العمل الجماعي ولهذا فأنت ترى الجزء الأكبر من عمل المجالس تضطلع به اللجان التي يؤلفها المجالس من بين أعضائه للأغراض المختلفة .

هذا هو مبدأ توزيع العمل . وللتأكد من أن العمل موزع توزيعاً عادلاً يكفل الدقة وسرعة الانجاز ، فإن المجالس تتبع قاعدتين لتأليف لجانها : الأولى قاعدة لجان الاختصاص المعينة لغرض واحد كالتهليم مثلاً ، والثانية قاعدة اللجان التي تهتم بقسم خاص في كل لجنة من اللجان مثل جانب المال ، ويشبه النوع الأول بخطوط الطول التي لا تلتقي ويشبه النوع الثاني بخط العرض الذي يمر بكل تلك الخطوط القائمة ، وإذا كان النوع الأول سدى هذا النسيج فالنوع الثاني لحمته .

وبعض اللجان إجبارية يتطلبها دستور المجالس أو يفرضها المشرع على المجالس ، وهذه لا بد من قيامها وإلا اعتبر ذلك مخالفاً لدستور المجالس ، أو تقصيراً في واجب قانوني فرضه المشرع . وفي إنجلترا يفرض المشرع على مجالس المقاطعات تأليف لجان للتهليم ورعاية الطفل والمجانين والمعتهوين والمساعدة العامة والصحة والزراعة^(١) . وبما لا ريب فيه أن المجالس لو ترك لها الخيار لقررت تأليف لجان لكل هذه الأغراض ، لأنها الأعمال التي تقوم عليها

الحكومة الصحيحة لكل بلد . ولكن هذه اللجان في الغالب تحتاج إلى الخبراء من موظفي المجلس . وكثيراً ما ينتج عن ذلك توزيع جهود موظف واحد بين عدة لجان ، وهذا مما يعرض الموظفين إلى تنازع الاختصاص بين اللجان ومن واجب المجلس أن يعيد النظر بعد حين وآخر في لجانه ويعيد تأليفها حتى يضمن أن كل لجنة لا تتعدى اختصاصها إلى اختصاص غيرها من اللجان .

تميل المجالس في غالب الأحيان إلى تقسيم نفسها إلى مصالح أو لجان تنظر كل منها في عمل معين . ولكن هذا مما يجعل أعمال المجلس فاقدة الوحدة والتناسق ، ولهذا أصبح من المحتم قيام لجنة أو أكثر من النوع الذي يتدخل في جميع اللجان لحفظ التناسق ، لأن هنالك ظواهر تتعدد في كل لجنة ، خذ مثلاً المال الذي يصرف ، وشراء اللوازم ، وتعيين الموظفين ، ودفع الأجور ، فهى مما تحتاجه كل لجنة . ويتحتم على كل مجلس لهذا السبب أن يعين لجنة مالية لتشرف على المصروفات على كل اللجان وشراء جميع ما تحتاجه اللجان المختلفة ، وتعيين الموظفين لكل لجنة ، ودفع الأجور ، وهى اللجنة التى تحفظ التوازن وتضمن الاتحاد والتناسق فى كل أعمال المجلس .

ويجدر بنا أن نتحدث بأسهاب عن أعمال اللجنة المالية فى كل مجالس لأنها قطب الرعى الذى تدور عليه أعمال المجلس ، وعليها وحدها يتوقف نجاحه أو فشله . وفى بعض المجالس لا يصرف أمين الصندوق أى مبلغ لأية لجنة من لجان المجلس إلا بأمر موقع عليه من ثلاثة من أعضاء اللجنة المالية . وعلى اللجنة المالية أن تتفاوض فى كل السلفيات التى سمح بها للجان المختلفة ، وأن توصى على أسبقية الأعمال التى سيصرف عليها وأهميتها ، وعليها أن تقدم التقديرات السنوية للإيرادات والمصروفات للمجلس عن السنة المقبلة ، وقبل أن تقدم هذه التقديرات عليها أن تشاور مع ممثلى اللجان المختلفة التى تتولى الصرف على المشاريع والأعمال المختلفة فيما يختص بالمصروفات المنتظرة والضرائب التى ستفرض للحضور على المال الذى سيصرف منه على المشاريع والأعمال اللازمة ، وتتلقى اللجنة المالية على مدى العام معلومات من اللجان عن الأعمال التى تحتاج إلى صرف ولم يبدأ فى

تنفيذها ، وعليها أن تقرر ما تراه وتتصل باللجنة المختصة وتبلغها قرارها . وهذه اللجنة هي التي تؤمن على كل ممتلكات المجلس بصرف النظر عن اللجان التي تقع تلك الأملاك ضمن اختصاصها ، وهي التي تشرف على تعيين الموظفين في كل اللجان وتشرف على المطبوعات وأدوات الكتابة التي يحتاجها المجلس .

وفي بعض المجالس تعين لجنة استشارة مالية تتألف من اللجنة المالية ورؤساء اللجان الأخرى الهامة ، ومثل هذه اللجنة لها أهمية أكبر من أهمية اللجنة المالية ذاتها . ونظرا لأن اللجنة المالية قد تتضخم أهميتها وتهيمن على كل أعمال المجلس ونظرا لأن اللجان تغار من بعضها البعض ، فانك ترى في بعض المجالس ميلا إلى تعيين لجنة للتقديرات لا علاقة لها باللجنة المالية . وترى في بعض المجالس ظاهرة أخرى ألا وهي تعيين « لجنة أغراض عامة » مهمتها تنسيق العمل في لجان المجلس ، كأن تتولى الشراء نيابة عن اللجان المختلفة ، وتدفع الأجور والمرتبات للعمال والموظفين ، أو أن تنظر في المسائل التي يمكن أن تكون موضوعا للتشريع المحلي ، ويستحسن أن تكون مثل هذه اللجنة مؤلفة من رئيس ونائب رئيس كل لجنة في المجلس ، وبهذا تستطيع أن تضطلع بواجبها وأن تراقب أعمال اللجان عن معرفة ومقدرة .

ولا بد لضمان سلامة العمل من ملاحظة عدم تداخل الاختصاص أو تضاربه بين اللجان حتى لا يؤدي ذلك إلى خلافات بينها تضر بالإدارة أو تكلف المجلس مصروفات أكثر مما لو كان العمل سائرا على المبادئ السليمة ، ومثل هذا العمل يقع على عاتق « لجنة الأغراض العامة » أو ربما كان من السهل على اللجان أن تكون وثيقة الصلات حتى لا تكون ضحية تداخل الاختصاص والتنازع إذا كان عضو أو عضوان في أكثر من لجنة فيمكنهما أن يكونا حلقة الاتصال بين تلك اللجان . وهناك نوع من اللجان لا يخضع لأي المبدأين اللذين ذكرنا سابقا ، وتلك هي اللجان التي تعين لغرض واحد لبحثه وتقرير ما تراه وبعدها تحل ، ومثل هذه اللجان نادرة الحصول ولا داعي لأن نطيل التحدث عنها .

والآن ما هي علاقة اللجان بالمجلس الذي يعينها ؟

تختلف علاقة اللجان بالمجلس الذي يعينها ، ويختلف مدى سلطاتها من مكان لمكان ، ولكن المجلس ، إلا في النادر ، له مطلق التصرف في تقرير ما يخوله من سلطاته لكل لجنة من لجانه ، وهذه القرارات تدون في أوامر المجلس الدائمة أو في تعليمات للجان . ولكن هنالك بعض القيود على سلطة اللجان وهي تكاد تكون قيودا عامة في كل المجالس نذكر منها الآتي :

(١) ليس لأي مجلس حق قانوني لأن يخول لأية لجنة سلطة فرض الضرائب وتحصيلها أو الاستدانة ، وبهذا تظل كل اللجان معتمدة على المجلس في المال الذي تريد صرفه . على أن المجلس لا يقيد لجانه تقييدا يشل حركتها ، ولهذا يسمح لها بصرف ما تحتاجه من يوم ليوم على شرط ألا يتعدى ذلك التقديرات المصدق بها ، وإذا كان المشروع الذي يراد الصرف عليه ذا أهمية فلا بد في بعض المجالس من الحصول على تصديق خاص قبل الشروع في العمل على الرغم من أن المشروع صدق به في الميزانية .

(٢) وقيد آخر عام يمنع اللجان من وضع ختم المجلس على أي مستند إلا بتصديق صريح من المجلس ، وبهذا يستحيل على أية لجنة أن تبيع أو تشتري أي عتار ، أو أن تدخل في أي عقد مقيد ، إلا إذا كان الطرف الآخر يقنع بمجرد الوعد . وهذا يؤدي في كثير من الأحيان إلى مشاكل أمام محاكم القضاء .

(٣) لكل لجنة الحق في أن تعين لجانا فرعية تابعة لها ، ولكن لا يسمح للجنة أن تخول أية سلطة خوفا المجلس لها لهذه اللجان الفرعية ، ولهذا لا يتعدى عمل اللجان الفرعية التوصيات إلا في الحالات الشاذة التي يخول فيها المجلس اللجنة الفرعية حق العمل مباشرة .

(٤) وبصرف النظر عن هذه القيود ، فكل لجنة مقيدة باللوائح العامة تقييدا لا يمكنها معه أن تكون مطلقة التصرف في كل ما تعمل . لأن اللجنة عليها أن تقيد وقائع جلساتها مبينة كل ما دار فيها من نقاش وما وصلت إليه من قرارات . ودفع وقائع الجلسات عرضة ليطلع عليه كل أعضاء المجلس ، وإذا رأى أي عضو ما يدعو إلى الشكوى فانه يعرض الأمر على المجلس ، وهذا مما يدعو كل لجنة

لتكون حريصة على العمل وفق ما يرضى رغبات المجلس. على أن كل لجنة مفروض عليها أن تقدم تقريراً بأعمالها للمجلس ، وهذه التقارير أقوى رابطة بين المجلس ولجانه ، ويتوقف ذلك على عدد التقارير التي تقدمها اللجنة ومدى عنايتها بها ، ومدى عناية المجلس بمراجعة تلك التقارير ومناقشتها . وتنقسم تقارير اللجان إلى قسمين : أولاً التقارير التي تعطى نبذة عن عمل اللجنة ، ولا يقصد منها سوى الذكر ولا يطلب التصديق عليها وعندما يعرض هذا النوع من التقارير فلاعضاء المجلس الحق أن يستجوبوا اللجنة فيما عمات وأن ينتقدوا تصرفاتها ولكن هذا لايلغى ما أقرته اللجنة من عمل إنما هو احتياط للمستقبل . وثانياً التقارير التي تقدم في شكل توصيات وعند ما تعرض على المجلس يستدعى رئيس اللجنة المختصة المجلس ليصدق عليها وبهذا يصبح من حق كل عضو أن يعارض المشروع جملة وتفصيلاً وأن يقترح ما يراه من تعديلات أو أن يقترح رفضه ، أو إرجاعه للجنة لاعادة النظر فيه مع مراعاة التوجيهات التي يشير بها المجلس ، فإذا صدق على المشروع أو التوصيات ، فليس أمام اللجنة إلا أن تطيع المجلس وتشرع في التنفيذ ، وإذا لم يصدق بها كلها أو بعضها فعلى اللجنة أيضاً أن تطيع ، وبهذا تتعلم اللجنة ماهى التوصيات التي يرضيها المجلس وماهى التي يرفضها . ومثل هذا الاجراء يجعل اللجنة دائماً تذكر المجلس وترى شبحه قائماً عندما تضع مشروعاتها وتوصياتها ومن العسير على اللجنة أن تحكم على المسائل التي تستحق مجرد الذكر ، والمسائل التي تستوجب عرضها على المجلس في شكل توصيات للتصديق عليها ولكن بعد المران تستطيع اللجان أن تتصرف تصرفاً حكيماً في كل مسائلها دون أن تتعرض لنقد المجلس أو تفرط في واجبات الحكم والإدارة .

يختلف عدد اللجان حسب واجبات المجلس وما عنده من أعمال ، ولايهم كثيراً عدد اللجان في أى مجلس لأن اللجان الفرعية ذات أثر فعال في إنجاز الأعمال ولكل لجنة في انجلترا لجنة فرعية للمراجعة ، وهى التي تخص حسابات اللجنة وتتحقق من صحة القوانين وغير ذلك من الأعمال المالية . والعقدة الأخرى هى مسألة عدد الأعضاء في كل لجنة . وفى انجلترا يتراوح العدد بين العشرين والثلاثين ولكن هذا العدد غير عملي فى السودان ، لأن أعضاء المجلس لايتعدى عددهم العشرين ، كما أنه

من العسير اجتماع هذا العدد الكبير من الأعضاء وتفاهمهم على العمل ، ولهذا أرى ألا يزيد عدد أعضاء اللجنة في مجالس السودان عن العشرة وألا يقل عن الخمسة .
ويلاحظ المجلس عند تعيين لجانه أن يكون كل عضو من أعضائه عضواً في لجنة واحدة على الأقل وفي بعض المجالس في انجلترا أمر دائم خاص للعدد الأقصى من اللجان الذي يمكن للعضو الواحد أن يشترك فيه ، وعلى كل حال فالوقت الذي ينفقه العضو في خدمة الحكومة المحلية يتوقف على عدد اللجان التي يشترك فيها ، ويحسن أن ينشر المجلس في كل عام كشفاً بعدد جلسات المجلس واللجان التي حضرها كل عضو ، حتى يعرف الناخبون مقدار ما أنفقه العضو من زمن وجهد في خدمة الحكومة المحلية ، فإذا كانت صفحته بيضاء أعيد انتخابه ، وإن كان مقصراً اتجهت الأنظار إلى غيره من الرجال المستعدين للعمل لصالح المجموعة .

تراعى اعتبارات كثيرة عند تعيين أعضاء المجلس في اللجان ، وأول تلك الاعتبارات رغبة العضو الخاصة في أن يكون عضواً في لجنة ما أو غيرها ، وثانيها مراعاة رغبات أعضاء اللجنة في الدورة السابقة وتوصيات رئيسها السابق . وفي الأماكن التي فيها أحزاب سياسية أو وجهات نظر مختلفة وتكاد تلك النزعات الحزبية تظهر في المجلس ، ترى تلك الأحزاب حريصة على أن تكون ممثلة في كل اللجان تمثيلاً يكفل لها الأغلبية وأن يكون رئيس كل لجنة في المجلس إن أمكن من أعضاء الحزب الذي يتمتع بالأغلبية ، ولكن من الخير أن تطرح النزعات الحزبية في ميدان الحكومة المحلية خارج دار المجلس ولا يراعى أي اعتبار غير المقدرة على العمل والخبرة والإخلاص ، وخاصة في انتخاب الرئيس لأن الرئيس له سلطان على اللجنة ، ودائم الاتصال بموظفي المجلس التابعين للجنة وله أن يتخذ قرارات هامة في كثير من المسائل التي تطرأ في الفترة بين اجتماعات اللجنة ، ولا بد أن يكون مقتدراً وذا خبرة بالتفاصيل حتى تجيء قراراته حسيطة وموافقة لرغبة الأعضاء ، وتتوفر فيها المصلحة العامة ، وهو دائماً يقتدى به أعضاء اللجنة عندما يقرون السياسة العامة للجنة ، وتفادياً لخطر حكم الفرد واستبداده تحرص بعض المجالس على مراعاة عدم انتخاب شخص واحد رئيساً للجنة ما عدة

سنوات متوالية . وبعض المجالس يحدد عدد السنوات في أوامرها المستديمة ، وترى بعض المجالس ألا يكون عضو واحد رئيساً للجان متعددة في وقت واحد ، وتنتهى مدة اللجان مع دورة المجلس .

وما هى الإجراءات التى تتبعها اللجان فى إدارة أعمالها ؟

يتوقف ذلك على الأوامر المستديمة التى يصدرها المجلس ، ولكن الإجراءات العادية التى تتبع فى كثير من اللجان لا تختلف كثيراً عن التى سأذكرها فيما بعد . فى أول اجتماع للجنة تقرر اللجنة بعد انتخاب رئيسها اليوم والساعة اللتين يكون فيهما اجتماعها من كل أسبوع ، وتحدد عدد الأعضاء الذين يجب حضورهم ليكون الاجتماع قانونياً ، وما هى اللجان الفرعية التى ينبغى تعيينها ؟ وأول عمل تقوم به اللجنة فى الاجتماع المقبل أن تتلى عليها وقائع الجلسة الماضية وتقرها أو تعدلها ويوقع عليها الرئيس وبذلك تكون مستنداً قانونياً على صحة الوقائع ، ثم تمضى اللجنة فى عملها حسب البنود المذكورة فى أجدنة الاجتماع والتى للأعضاء علم بها قبل الاجتماع ، وهذه البنود غالباً يضعها الرئيس بعد المشاورة مع موظفى اللجنة واقتراحات الأعضاء التى ترسل للرئيس لتمكنه من وضع أجدنة الاجتماع . وتسمع وتناقش تقارير وتوصيات اللجان الفرعية ، كما يتقدم الموظف الخاص بالقسم بماعنده من معلومات وما قام به من أعمال ، وما ينوى القيام به من أعمال تتطلب موافقة اللجنة ، ولا يمكنه تحمل مسؤولية البت فيها بمفرده ، وعادة إذا كان عمل اللجنة فى اجتماعها يحتاج إلى بعض المال فلا بد من وجود مندوب عن الخزانة ليدلى بمعلوماته وإرشاداته . واجتماعات اللجان لا يتقيد فيها الأعضاء بالطرق البرلمانية ، إنما هم يجلسون على مائدة واحدة يتحدثون بغير تكلف ولا يعمدون للأساليب الخطابية إنما يعتمدون على المنطق والإفهام والإقناع وهم فى عملهم هذا يتحررون من قيود الحزبية ولا يعرفون غير المصلحة العامة . على أن القانون يمنع كل عضو له مصلحة مالية فى أى مشروع أو عقد معروض على اللجنة أن يحضر مداوالات اللجنة أو يشترك فى التصويت لإقرار ذلك المشروع أو العقد . وفى بعض المجالس يكلف ضابط المجلس أو أمين الصندوق بلفت نظر الأعضاء الذين لهم مصالح فى أى مشروع أو عقد إلى أنهم لا يسمح لهم بحضور ذلك الاجتماع المنظور فيه ذلك المشروع .

إذا طار هذا عمل اللجان فماذا بقى للمجلس من أعمال ؟

تنقسم أعمال أى مجلس على وجه التقريب إلى ثلاثة أقسام : ١ - التشريع المحلى لأن كل مجلس يشرع القوانين واللوائح بغرض الوصول إلى إدارة محكمة تعطى كل وحدة من وحداتها حقوقها وتحدد وظائفها . ٢ - تدريب المال اللازم لتسيير تلك الإدارة ، وإيجاد الموظفين الذين يتناولون مرتباتهم من المجلس ويقومون بأعماله الفنية والكتابية . ٣ - مراقبة سير العمل فى كل وحداته ، والسيطرة عليها ، ودفعها إلى الأمام كلما لزم ذلك .

وفىما يختص بالقسم الأول من أعمال المجلس يجب أولاً أن يحكم وضع دستوره قبل أن يضع الأسس لإدارته ، ولهذا نرى كل مجلس ينفق زمناً ليس بالهين فى اجتماعاته الأولى فى انتخاب رئيسه ، ثم بعد ذلك يضع الأوامر الدائمة لتسيير دفعة العمل فى داخل المجلس وفى لجانه ، ويحدد موعد جلسات المجلس الدورية ، والترتيب الذى تنظر به أعمال المجلس ، وطريقة إدارة المناقشات ، وعدد اللجان التى يلزم تعيينها . ومن الجلى أن هذه الأوامر الدائمة لا تجدد مرة فى كل عام ، ولكن بمجرد ما نوقشت وأقرها المجلس أول مرة تبقى كذلك إلا إذا أوجبت الظروف بعض التغيير فيها هنا وهناك ، وهذا عادة لا يحصل إلا بموافقة ثلثى أعضاء المجلس الحاضرين فى الجلسة التى اقترح فيها التعديل . ولا يمكن أن تخالف الأوامر الدائمة للمجلس أى شىء يقرره القانون ، فإذا كان القانون الصادر يحدد الحد الأدنى للجلسات فلا يمكن للمجلس أن يناقض ذلك فى أوامره الدائمة . ومن واجبات المجلس الدستورية توزيع هيئته إلى لجان ، كما له أن يختار أعضاء إضافيين من الفنيين وأصحاب الخبرة لعضوية اللجان وإن كانوا من غير أعضاء المجلس ، وعلى المجلس أن يعين من يمثله من الأعضاء فى اللجان المشتركة ، لأن من العادة أن تؤلف بعض المجالس المتجاورة لجاناً مشتركة للبحث فى المسائل المتعلقة بين المجالس والتشاور وتقرير ما تراه موافقاً لمصالح المجالس المختلفة .

أما القسم الثانى من أعمال المجالس الخاص بإيجاد المال اللازم لأعمال اللجان المختلفة فعادة ينظر فيه فى وقت تقديم ميزانية العام المقبل وتقديراتها للتصديق

عليها بواسطة المجلس . وهذه التقديرات تقدمها اللجان المختلفة معتمدة على دراسات وتوصيات موظفيها ، وبعد ذلك تنظرها لجنة المالية وتبدى فيها ما عندها من رأى ولكن الكلمة الأخيرة للمجلس بكامل هيئته ، وهو الذى يقر الميزانية وتقديراتها ، ويعطى كل لجنة من المال ما يراه ضروريا لتسيير أعمالها .

وفى إنجلترا تقرر المجالس الضرائب التى تراها كافية لسد نفقاتها السنوية ولكن ضمن حدود يضعها المشرع ، أما هنا فلم تبلغ مجالسنا هذه الدرجة ولكنها بلا ريب ستسير نحو هذه الغاية .

ولا ينتهى عمل المجلس المالى بالتصديق على الميزانية والتقديرات ، إنما على المجلس أن ينظر أيضا فى التقديرات الإضافية التى تتقدم بها اللجان لما يطرأ عليها من أعمال أو ما تطلبه من زيادة النفقات نظرا لتقلبات الأسعار ، كما أن المجلس ينظر سنويا فى التقرير المالى الذى تقدمه لجنة المالية ، وفى التقرير الذى يقدمه المراجعون . ويقوم المجلس بتعيين الموظفين الرئيسيين لكل الأقسام . أما الوظائف الصغيرة والخدمة السائرة ، فتلك يترك أمرها للجان على ألا تتعدى السياسة المرسومة ولا تزيد على المرتبات المقررة لتلك الوظائف والأموال المصدق بها لتلك الخدمات .

بقى القسم الثالث من أعمال المجلس وهو اشتراكه الفعلى فى إدارة العمل وهذا خير ما يؤدى بالاقتراحات التى يقدمها الأعضاء فى جلسات المجلس ، وبهذه الطريقة يستطيع المجلس أن يكلف اللجان بعمل كل ما يراه صالحا لحسن الإدارة وحكم المقاطعة حكما صالحا .

وقبل أن أختم هذا الفصل لابد من الإشارة إلى حسنات نظام العمل بواسطة اللجان وعيوبه ، لأن كل نظام له حسناته كما له عيوبه .

من أبرز الظواهر فى نظام اللجان طواعيته المنقطعة النظير ومسايرته للظروف كلما طرأت أعمال جديدة ، لأن المجلس يمكنه أن يوسع اختصاصات أية لجنة من لجانه للملافاة الظروف الطارىء والقيام بالعمل المستحدث ، كما يمكنه أن يزيد عدد أعضاء اللجنة بلا كبير عناء . على أنه يمكن أن يؤدى نظام اللجان فى ذات الوقت إلى الرقابة كما يؤدى إلى ترك بعض أعمال المجلس خارج نطاق أية لجنة فتكون مهمة .

وحسنة أخرى لنظام اللجان إنما هي التخصص ، فيصبح كل عضو من أعضاء المجلس ذا خبرة واسعة في ناحية من نواحي العمل وبالموظفين المختصين . وبهذه الطريقة يصبح الرجل الهاوى ذا خبرة تقرب من خبرة أصحاب الاختصاص والكفاءة من الفنيين ؛ ويلعب دوره بجدارة في الحكومة المحامية . وهذه الفائدة لا تقتصر على الفرد إنما تتعداه إلى اللجنة التي بمضى الزمن تحقق عملها الإدارى وتعرف خفاياه فلا تكون تحت رحمة الموظفين الفنيين ؛ ولكن لهذا التخصص خطره إذ ربما تشعر اللجنة بأنها سلطة منفصلة ذات سلطان مطلق وبهذا تخفى معظم أعمالها عن أعضاء المجلس وتعمل على انفراد ولا تتعاون مع بقية المجلس . ومن الفوائد الواضحة السرعة فى الانجاز وخاصة عند ما تكون اللجنة قليلة العدد ويعتمد المجلس عليها ، ولا يتطلب إعادة ما دار فى اللجنة داخل المجلس . والخطر المقابل لهذه السرعة هو ما ينجم من الاعتماد على نصائح وإرشادات الموظف الفنى الخاص دون تمحيصها ، ويرى العضو فيما بعد إن وافق على أمر أنه لو تريت لما وافق عليه وربما عارضه فى المجلس أو على الأقل كان فائر الحماس فى الدفاع عنه أمام المجلس .

وحسنة من حسنات نظام اللجان هو سرية العمل عند ما تكون اللجنة مخولة من المجلس سلطات واسعة ، وهذه أظهر ما تكون فى اللجان التى تعمل أعمالا تجارية ولها منافسون من الأشخاص العاديين . مثال ذلك : لجنة التراموايات أو لجنة الكهرباء والغاز أو المياه ، لأن مثل هذه اللجان إذا لم تتمتع بسرعة البت وسرية المناقشات لكانت مشاريعها عرضة للفشل لأن منافسيها ينتهزون الفرص ويستفيدون مما يذاع من أخبارها . ولكن هذه السرية لها خطرها أيضا لأن رئيس اللجنة مثلا يمكنه أن يستفيد فائدة خاصة من وراء هذا العمل ، إذ فى وسعه أن يؤثر على لجنة قليلة عدد الأعضاء أكثر من تأثيره على المجلس بأجمعه إذا كان لا بد من أن ينظر الأمر أمام المجلس بكامل هيئته .

وأخيرا وليس آخرا فإن الأعضاء يتأثرون بالمنطق والنقاش الودى فى اللجان أكثر مما يتأثرون بالخطابة والجدل فى جلسات المجلس ، ولا يطيلون التحدث بقصد التأثير على ناخبهم ليعيدوا انتخابهم فى الأعوام المقبلة . وتحدد المجالس

الزمن الذى يعطى لكل متحدث ليتفادى التطويل وإضاعة الزمن ، ولكن يقابل هذه الفائدة خطر آخر ألا وهو عدم اهتمام الأعضاء داخل اللجنة بالمسئولية اهتمامهم بها فى جلسات المجلس بكامل هيئته لأن جلسات اللجان خالية من رقابة الناخبين .

هذه بعض الظواهر الهامة عن عمل اللجان ومسئولياتها أمام المجلس ، وعلاقتها به وحسناتها ومضارها ، أوردناها على سبيل التنوير وليس على سبيل الحصر ، ومن أراد المزيد فليرجع إلى الكتب الخاصة بإدارة المجالس البرلمانية واللجان ربما يتطلبه النظام الدستورى من أحكام فنيها زيادة للمستزيد .

الفصل الحادى عشر

الموظفون

قد لا تحتاج مجالس الحكومة المحلية فى مرحلتها البدائية إلى استخدام الفنيين من الموظفين ، ولكن بمرضى الزمن واتساع المدن والبلديات وتكاثر عدد السكان وتعدد مشكلاتهم ، وبالتالى تعقد مشكلات الإدارة يصبح من المحتم على هذه المجالس استخدام الفنيين من الموظفين ليقوموا بالأعمال التى تحتاج إلى حنكة ودربة ، وليقوموا بالأعمال الكتابية التى تتزايد بازدياد عدد السكان وتعدد المشاكل .

وهناك أسباب أساسية ثلاثة تدعو إلى ضرورة استخدام الموظفين الفنيين فى الحكومة المحلية . أولاً : عدم توفر الفراغ لدى الأعضاء المنتخبين وهم يؤدون واجبههم بغير مقابل مالى ، ولا يمكنهم أن يضعوا كل وقتهم تحت تصرف الحكومة المحلية ، ولا بد لحسن الإدارة وصلاحيات أدايتها من الاستمرار ، والفترات بين جلسات المجلس وبين جلسات اللجان تحتاج إلى من يقوم فى خلالها بأعباء الإدارة والحكم . وثانياً : الجهل ؛ والحكومة المحلية تحتاج إلى معرفة بالقانون والإجراءات القضائية والاقتصاد والطب والكيمياء والهندسة وغيرها من العلوم ولا يمكن الاعتماد على أعضاء المجالس فى مثل هذه المسائل الفنية والعلمية ، ولا بد من الخبراء لإرشاد الأعضاء ، وتزويدهم بالمعلومات . وليس على الأعضاء إلا أن يهتموا بالناحية الإنسانية من العمل ومعرفة بمطالب الناس والسلوك معهم . وثالثاً ما اشتهر عن فساد الأعضاء ، ورعاية مصالحهم الخاصة ، واهتمامهم بأرضاء وجهات النظر المختلفة ، ليضمنوا رضا الناخبين وثقتهم . ومهما اتخذت التدابير لمنع مثل هذا الفساد والمحسوبية ، فلا يمكن تفاديها ، ولهذا وجب استخدام الموظفين الذين يتحتم عليهم حفظ الأسرار ، والابتعاد عن المؤثرات المحلية ، وتنفيذ القوانين دون محاباة .

والموظفون الذين لا غنى عنهم لأى مجلس مدينة أو بلدية هم : كاتب المدينة المعروف هنا بضابط المجلس ، وأمين الصندوق أو المحاسب ، وضابط الصحة ، ومهندس المجلس أو مساحه ، وليس فى الإمكان القيام بأعمال الحكومة المحلية الحديثة فى أى مكان بغير أولئك الموظفين الرئيسيين ، وقد تحتاج بعض المجالس فى الأماكن الكبرى التى تتطلب خدمات أخرى لموظفين للقيام بأعمال فنية فى الغاز وهندسة التراموايات وغيرها .

وهؤلاء الموظفون يعينهم المجلس ويقبلهم المجلس ، ولكن لابد من بعض الضمان لهم حتى يؤدوا واجبهم على الوجه الأكمل ، وأن يكونوا غير خاضعين لرغبات أعضاء المجلس مجانبين فى ذلك الحق والمصلحة العامة لا لشيء إلا لأن أعضاء المجلس من حقهم أن يقللوا الموظف متى شاءوا ذلك . والاحتياطات التى يمكن أن تتخذ فى مثل هذه الأحوال ، تتلخص فى تقييد المجالس بالألا تقبل أى موظف من الموظفين الرئيسيين إلا بعد انذار معقول وإبداء أسباب مقبولة ، وأن يكون لأولئك الموظفين الحق فى مال التأمين أو مكافآت خاصة . وفى حالة بعض الموظفين كضباط الصحة ينبغى ألا يقال ضابط الصحة إلا بعد موافقة المصلحة الطبية ، وإلا لهدد ذلك كيان العمل .

إن موظفى الحكومة المحلية خدام لدى المجلس الذى يعينهم يستمدون منه سلطتهم وواجباتهم ، ومدة بقائهم فى الخدمة تتوقف على أى قرار يصدره المجلس بشأنهم وربما كان ذلك تحت رحمة قرار تصدره لجنة من لجان المجلس ، ولهذا ترى تصرفات موظفى الحكومة المحلية محدودة ، وعند ما يعرض لهم أمر هام يرجئون البت فيه إلى أن يجتمع المجلس . وفى أغلب الأحيان لا يتعدى عملهم التوصية والإرشاد ، وهم لا يتحملون المسؤولية إنما تتحملها اللجان المختصة أو المجلس بكامل هيئته ، ولا يمكن للموظف فى الحكومة المحلية أن يعمل أى عمل تحت مسؤوليته الخاصة ، كلا ولا يمكنه أن يعين أو يقصى أى موظف من التابعين له فى المجلس .

وماهى المؤهلات التى تتطلب من كل موظف من الموظفين الرئيسيين فى مجالس الحكومة المحلية ؟

أهم أولئك الموظفون هو كاتب المدينة أو ضابط المجلس ، ويشمل عمله في الغالب الإشراف على الإدارة العامة ، كما أن له بعض العمل القانوني لأنه هو الذى يرشد المجلس ليعمل ضمن حدود سلطاته القانونية ويحمى المجلس واللجان من الوقوع فى الأخطاء التى تتنافى مع القانون ، وعند ما يكون المجلس طرفاً فى اجراءات قضائية جنائية ، أو مدنية ، فهو الذى يمثل المجلس أمام محاكم القضاء . أما واجباته الإدارية فتتجسد فى مراقبة موظفى قسمه ، ويحضر أجندة الاجتماعات للمجلس واللجان ، ويعلم الأعضاء لحضور الجلسات ، ويحفظ وقائع الجلسات بطريقة دقيقة وقانونية ، وهو الذى ينفذ قرارات المجلس واللجان إما بنفسه أو بواسطة مساعديه . على أن شخصية كاتب المدينة تلعب دوراً هاماً فى ما يتمتع به من سلطات إدارية ، وعند ما يتولى مثل هذا المنصب رجل كفء لعدة سنوات ، يستطيع إذا أراد أن يكون عنصراً هاماً فى الحكومة المحلية فى المكان الذى يعمل فيه ، فهو متصل بنشاط كل اللجان ، وهو وحده الذى يستطيع أن يعرف أين تتداخل سلطات اللجان . وإذا كان حصيفاً وحسن المعاملات فإن كل الموظفين الآخرين يستشيرونه فى أعمالهم . ويمد كاتب المدينة دائماً الأعضاء المنتخبين بالمعلومات والنصائح ، ويستشير رؤساء اللجان ، وخاصة فى وقت التقديرات السنوية أو الأعمال الجديدة . وتزداد مسؤوليته فى فترات الانتقال وتعاقب أعضاء المجلس وانتخاب اللجان . وإذا انتقلت أغلبية المجلس فجأة من حزب إلى حزب فإن كاتب المدينة يكون ذا فائدة قصوى ، لأنه يزود الأعضاء الجدد بخبرته ومعلوماته إلى أن يكتسبوا المران اللازم لعملهم . ولهذا لا بد لكاتب المدينة أن يكون غير مغرض ، ومبتعداً عن الحزبيات ، وألا يكون له أى لون سوى المصلحة العامة ، وإلا فسيكون ضحية أى انقلاب سياسى فى المجلس .

وينتخب كاتب المدينة فى إنجلترا عادة من صنف خاص من رجال القانون Solicitors وذلك لأن المجالس تحتاج إلى الإرشادات القانونية ، ولأنها لا تستطيع أن تدفع لمن له مؤهلات قانونية المرتب العالى الذى يقبل أن يعمل به للمجلس ولا يقوم بعمل سواه . وهم فى إنجلترا يدفعون نسبة خاصة لواحد من أولئك القانونيين على أن يقوم بأعمال المجلس ، ولا مانع من أن يقوم بأعمال مكتبه

الخاص . ولكن مع تعدد أغراض الحكومة المحلية ، وتعدد مشاكلها لم يعد من الممكن الاستغناء بمثل أولئك الموظفين الذين يعملون ساعات معلومة ، كما أن الناحية الإدارية أصبحت ذات أهمية ، واتجهت الأنظار أخيرا إلى تدريب هذا النوع من موظفي الحكومة المحلية تدريبا خاصا في أعمال الحكومة المحلية جملة وتفصيلا ، وفي أعمال الإدارة ، إلى غير ذلك من المعلومات اللازمة لنجاحه في مثل هذا العمل ، على أن يفصل القسم القضائي ويعطى لأحد رجال القانون مقابل أجر خاص على كل عمل يقوم به للمجلس .

لم نلتفت هنا في السودان إلى أهمية كاتب المدينة أو ضابط المجلس ، وذلك لأن الحكومة المحلية ناشئة ، ويملا هذا المركز الآن نائب المأمور . وفي رأي لا بد من إرسال بعثات من الشبان الذين أتموا تعليمهم العالي في مدرسة الإدارة لانجلترا لدراسة الحكومة المحلية هناك وأعمالها المختلفة والتخصيص في أعمال كاتب المدينة بوجه خاص ، ثم بعد إتمام دراسة التخصيص يوزعون على المجالس المختلفة ليكتسبوا الخبرة اللازمة قبل إسناد هذه المراكز إليهم ولكن ليس معنى ذلك أن ينقلوا لنا النظام الإنجليزي بفصه ونصه ، ولكن ليسترشدوا به . والخوف الآخر هو أن يتسيطر أولئك الضباط المنفذون على المجالس نظرا لما عندهم من الكفاءة والتعليم ، ولكن هذا الخوف يزول بما عندهم من حكمة وما عند أعضاء المجلس من مقدرة على كبح الجامح ممن يحافون الحكمة والصواب .

وهذه الخطوة مهمة جدا لنجاح الحكومة المحلية عندنا ، ولا بد من الاهتمام بها منذ الآن وبما لا شك فيه أنها ستكون نفقات كثيرة ، وسيطلب أولئك الشبان مرتبات عالية ، ولكن لا يمكن نجاح الحكومة المحلية إلا ببعض التضحية المالية . وإذا تذكرنا أن مرتب كاتب المدينة في انجلترا يبلغ الآن جنيه في العام ، وقد سمع عن مرتب بلغ ٧٥٠٠ جنيه في العام^(١) ، لاستهونا كل مال ينفق في هذا السبيل .

أما الموظف المالي الرئيسي للمجلس فله أيضا أهميته الخاصة ، لأنه في

الواقع يشارك رئيس اللجنة في توجيه سياسة المجلس المالية . ولأهمية القسم المالي في المجلس ، فإن بعض الهيئات نظمت عمله تنظيماً شبيهاً بنظام البيوتات المالية الكبيرة . وهو يقسم تحت إشراف الموظف المالي الأول ومساعدته إلى أربعة أقسام (١) قسم الحسابات وهو مختص بكل مصروفات وإيرادات المجلس ، وتأمين الموظفين ، واستخدام المال الفائض ، والتقديرات وتقدير الأثمان ، والمطالبة بالإعانات من الحكومة المركزية ، ويشرف على مسك الدفاتر الخاصة بمختلف لجان المجلس ، ويصدر بياناً حسابياً في كل شهر لكل لجنة من اللجان ، وفي كل ثلاثة أشهر للمجلس ، ويقارن المنصرف بالفعل مع المصروفات المقدرة . (٢) وقسم النقد ، ويقسم إلى ثلاثة فروع تحت إشراف رئيس الصيارفة : فرع لتحصيل الإيجارات وإعطاء الايصالات ودفع المال إلى البنك في كل يوم ، وتحصيل المتأخرات ، وفرع لدفع ما يستحق على المجلس من حسابات ، وفرع للأعمال المالية الأخرى المختلفة (٣) وقسم المراجعة وهو يراقب كل الأموال المتحصلة والمنصرف ، ويفتش دفاتر الشيكات ، ويراجع المخازن الخاصة بكل الأقسام (٤) وأخيراً القسم الكتابي وهو يقوم بالأعمال الكتابية للأقسام المختلفة . هذا نظام محكم للعمل المالي في المجلس ، ولكن على وجه العموم فإن التقديرات وتحصيل الأموال وصرفها من عمل القسم المالي في المجلس ، والموظف المالي الأول هو الذي يسحب الشيكات باسم المجلس على البنك ، ويسدد ما على المجلس من ديون حسب أوامر اللجان ومصادقة المجلس ، أو على الأقل مصادقة اللجنة المالية .

وعلى الموظف المالي الأول أن يتحقق من رئيس القسم المختص قبل صرف أي مبلغ ، أن المبلغ مستحق ، وأن العمل الذي من أجله سيصرف المبلغ قد أنجز حسب الشروط والمواصفات .

وعلى الموظف المالي الأول أن يراقب سوق الأوراق المالية والسندات ، ليوظف الفائض من أموال المجلس في صفقات رابحة .

من كل هذا يتضح لنا أن الموظف المالي الأول للمجلس يجب أن يكون صاحب مؤهلات في الاقتصاد والحسابات ، وأن يكون أميناً حسن الأخلاق .

ومن حسن ضمان الإدارة أن يكون مرتبه حسنا كافيا لحاجاته ، وأن يكون له مال تأمين ، وألا يكون فصله في يد المجلس بدون إنذار وبلا قيد ولا شرط ، لأن مثل هذا الموظف لا يمكن أن يقوم بواجبه بكل أمانة وإخلاص ، وأن يتجرد من الغرض إلا إذا أعطى مثل هذه الضمانات .

ومن أهم الموظفين في المجالس ضابط الصحة ، وينبغي أن يكون طبيباً حاصلًا على شهادة التخصص في الصحة العمومية .

ومثل هذا الطبيب ينحصر عمله في الناحية الإدارية وفي الصحة العمومية أكثر منه في الناحية الطبية الفنية - وهو يشرف على قسم الصحة العمومية التابع للمجلس ، ولا بد من أن يكون معه عدد من ملاحظي الصحة والعمال الآخرين ليقوموا بتفتيش منازل السكن ، والورش ، ومنازل العمال ، والأسواق ، ومحلات الراحة العامة ، والباعة ، والأطعمة ، وغيرها من المسائل الهامة لحياة السكان وسلامة المجموعة . وربما كان من واجب هذا القسم أيضا الإشراف على أماكن الولادة ، ورعاية الأطفال ، ومراقبة المصابين بالأمراض التناسلية والسل والأمراض الأخرى المعدية .

وهذا القسم مهم جدا ، ولا بد من أن يكون المشرف عليه متمتعا بحريته في العمل ، وألا يكون عرضة لأن يفصل بدون سبب ، وينبغي له من الضمانات أكثر مما ينبغي لسواه لأن عمله قد يتصل بمصالح أعضاء المجلس عن قرب أو بعد ، أو بمصالح أقاربهم وأصدقائهم .

وعندى أنه من الواجب ألا يفصل المشرف على هذا العمل أو يبت في أي أمر خاص به إلا بعد موافقة مدير المصلحة الطبية .

إن التعاليم من أهم أعمال الحكومة المحلية ، وتحتاج المجالس إلى موظفين فنيين للإشراف على هذا القسم ، ويختص عملهم بمراقبة الدراسة في المدارس التابعة للمجلس ، وتدريب المدرسين اللازمين لها ، وإعطاء الطلاب الواجبات الهامة في أوقات الدراسة ، وتخصيص الملاعب لهم ، إلى غير ذلك في شؤون التعليم والترفيه . وفي بعض البلاد يقيمون المكاتب العامة على حساب المجالس ، ولها موظفون يشرفون عليها .

ويوزع ما بقي من أعمال المجلس على الأقسام الخاصة بالمساعدة العامة ،
والعقارات ، ومهندس المدينة ، ومهندس الطرق ، وأعمال المياه ، وهذه هي
الأقسام التي تتجلى فيها حكمة المجلس ومقدرته أو يبين فشله .

ليس كل موظفي المجلس والتابعين له من هذا الصنف الذي تحدثنا عنه ،
ولكن هنالك بعض العمال التابعين للمجلس والذين يتقاضون أجوراً أسبوعية
أو يومية ، وهؤلاء قد يكونون جيشاً جراراً . فمنهم من يعملون في صيانة الطرق ،
ومنهم من يعملون في صيانة العمارات أو أعمال المياه أو غير ذلك من الأعمال
التي يقوم بها المجالس . وهؤلاء يستوجبون عناية خاصة ، وعلى المجلس أن يدفع
لهم أجوراً مناسبة تهتدى بها الهيئات الأخرى داخل المدينة ، كما عليه أن يوفر
لهم العناية الطبية النامة ، وأن يتولى تعليم أبنائهم . وعليه أن يوفر لهم أماكن
السكن الصالح . وهذه المشكلة ليست مشكلة المجالس البلدية الخاصة إنما هي مشكلة
عامة تخص الدولة والجماعات ولا بد من العناية بها .

ليست مهمة موظفي الحكومة المحلية على وجه الإجمال بالهئية ، لأن من واجبهم
أن يتصلوا بشتى طبقات الشعب من دافعي الضرائب ، وأن يتولوا الردود عليهم
في المسائل التي لا تستوجب عرضها على المجلس ، وعلى مقدار حكمتهم وحصافتهم
يتوقف نجاح الحكومة المحلية وحسن علاقاتها مع جمهور الناخبين ، وأصحاب
الأملاك ، ودافعي الضرائب ، وربما كان من الخير أن يكون في كل مجلس ضابط
اتصال من واجبه أن يكتب إلى الصحف لينور الجمهور عن أعمال المجلس ،
وما يرمى إليه في خير المجموعة . وأن يرد على الانتقادات التي قد توجه إلى المجلس .
وهؤلاء الموظفون يجب أن يضمن لهم مستقبلهم إن لم يكن بالخدمة
في المعاش على الأقل فبالخدمة على نظام مال التأمين ، وأن يضمن لهم الاستمرار
في العمل ما داموا يقومون بواجباتهم على الوجه الأكمل ، ويتمتعون بعفة اليد
واللسان . وربما استوجبت هذه الضمانات صدور قانون من الحكومة المركزية
كما هي الحال في إنجلترا . وإذ لم تبادر الحكومة بإصدار مثل هذا القانون ، فلا أقل
من أن تراعى مجالسنا هذه النقطة الجوهرية ، وتعمل بها من وحي ضميرها ، لأن
الموظف في أي عمل يحتاج للضمان .

وقد تعتمد مجالسنا في بداية عهدنا على انتداب الموظفين من مصالح الحكومة المركزية ، ولكن هذا النظام وشيك أن يزول ، ولن يدوم طويلا إذا كان لا بد لهذه المجالس أن تؤدي واجبها بدقة وأمانة ، وأن تكون مستقلة عن الحكومة المركزية . وإننى أشير على هذه المجالس أن تبدأ منذ الآن بتجنيد موظفيها الدائمين المستقلين عن الحكومة المركزية ، وإن كان لا بد لها الآن في نظام الانتداب فريثما يتم تدريب الموظفين اللازمين لمختلف الأغراض .

الفصل الثاني عشر

المالية

إن الحكومة المحلية ملزمة بخدمات تؤديها للجموعة ، وواجبات تقوم بها في دائرة اختصاصها ، وهذه بلا شك تتطلب الكثير من المال لتنفيذها ، وعلينا أن نرى ما هي موارد المال التي تعتمد عليها الحكومة المحلية .

هنالك نقطة قانونية هامة يجب التعرض لها ، لنعرف كيف تتعامل الحكومة المحلية مع غيرها من الهيئات والأفراد . يعطى القانون الإنجليزى الهيئات العامة كالشركات وغيرها المقام الذى يعطيه للفرد من حيث الأغراض القانونية ، ومعنى ذلك أن الهيئة القانونية تعمل ما يعمل الفرد ، ويسرى عليها ما يسرى على الفرد ؛ مع قليل فى الفروق التي تستوجبها الظروف . فمثلا لا يمكن لهيئة أن تعمل أى عمل غير العمل الذى من أجله أوجدت . أما الفرد فيمكنه أن يعمل كل شئ قانونى . وعلى أى حال فالذى نريد أن نخلص إليه فى بحثنا هذا ، هو أن مجالس الحكومة المحلية تعتبر فى نظر القانون قادرة على عمل كل ما يستطيع عمله الفرد ، فى نطاق ما هو مخول لها بحكم دستورها أو بحكم قانون البلاد ، فهى تتعاقد مع الهيئات والأفراد لإنجاز الأعمال الخاصة بها فى طرق وأعمال أخرى ، وهى تملك العقارات ، وتشيد العمارات ، وتؤجرها وترهنها وتبيعها ، إلا إذا كان أمر تكوينها يحرم عليها ذلك .

والآن : ما هي موارد المال التي نعتمد عليها الحكومة المحلية ؟

المورد الأساسى للحكومة المحلية هو العوائد المحلية وما يتبعها من ضرائب صغيرة . وهذا المورد فى السودان مقيد بقانون صادر فى مجلس الحاكم العام فى سنة ١٩١٩ يسرى على كل البلاد . ولكن لأحسبه سيقى على ما هو عليه إذا كان لابد للحكومة المحلية من أن تتمتع ببعض الاستقلال ، وإذا تغير فرما يختلف فى

مكان عنه في الآخر . ذلك لأن ما تطلبه الحكومة المحلية من مال في مدينة أهلة بالسكان ، سائرة في ركب المدينة ، غير الذي تطلبه نظيرتها في مكان قليل السكان ولا يحتاج إلى كثير من الإصلاح . وتقدر العوائد المحلية في إنجلترا على تقدير القيمة التجارية للمساكن وأماكن الأعمال . ولكن النسبة تختلف من مكان إلى مكان ، وهي مثار جدل وانتقادات كثيرة في إنجلترا ذاتها . وقد تكون المسألة في السودان أكثر تعقيدا ، على أن الحكمة في ترك تقدير نسبة العوائد للحكومة المحلية ترجع إلى أن رجال الحكومة المحلية هم الذين يقررون حاجة المنطقة إلى هذه الخدمة أو تلك ، وإذا رأوا أن الخدمات المطلوبة تحتاج إلى زيادة تقدير العوائد ، طلبوا ذلك من سكان منطقتهم على هذا الأساس ، وهو منطق معقول ومقبول .

والمورد الثاني للحكومة المحلية ، هو ما يدفعه الناس كرسوم للأسواق أو أجور لتراموايات البلدية وخدماتها الأخرى من مياه ونور ، وهذا النوع الأخير تجارة تعرضها الحكومة المحلية وتعرض فيها لمنافسة الأفراد والشركات ، وكثيراً ما تنجح الحكومة المحلية في تجارتها هذه ، لأن الأرباح التي ترد إليها إنما ترد لصالح سكان المنطقة وليس لفرد معين بالذات ، وهي في هذا أشبه ما تكون بالجمعيات التعاونية . على أن هذا النوع لم يبدأ بعد في السودان ، ولكنه لا يبعد أن يبدأ في السنوات القريبة المقبلة ، وخاصته في المدن الكبيرة أو في المدن التي تحتاج إلى موارد المياه والكهرباء كالأبيض وكسلا - وإذا بدأت مجالس الحكومة المحلية في تلك الأماكن مثل هذه الأعمال - يجب أن تكون حريصة في تقديم مشاريعها ومراقبتها وتزويدها بالفنيين . حتى لا تكون عرضة للفشل . كما أنه ينبغي ألا تقدم عليها إلا بعد مصادقة الحكومة المركزية على المشروع ، إذ ربما يحتاج المجلس إلى الاستدانة من الخزانة العامة وفي مثل هذه الأحوال لا يمكن التصديق إلا بعد التأكد من نجاح المشروع اقتصاديا ، ومن التأكد أنه سيدفع في زمن معلوم أرباح الدين والأصل .

ومورد آخر من موارد الحكومة المحلية القرض عندما تحتاج الحكومة المحلية إلى صرف مبلغ أساسي هام على مشروع من مشروعاتها تلجأ إلى ما تلجأ

إليه الشركات والهيئات العمرية الأخرى ألا وهو القرض ، ولكن طريقتهما تختلف عن طريقة تلك الهيئات العادية . ذلك لأن عليها من القيود ما ليس على تلك الهيئات . أولا ليس للحكومة المحلية أسهم كما للشركات ، وليس من حقها أن تصدر سندات دين عام ؛ ولكن في وسعها أن ترهن أملاكها ، إن كانت لها أملاك ، وهي في الغالب ترهن العوائد التي لها حق تحصيلها . وللدائن الحق في فائدة قانونية . وقد أصدر البرلمان في إنجلترا قانونا يمنع الحكومات المحلية من الاستدانة إلا بتصديق من إحدى مصالح الحكومة المركزية . وأحسب أننا في السودان سنتبع هذه القاعدة ، إن لم نصدر في الحين قانونا مماثلا لهذا . وإذا لم تدفع سلطة الحكومة المحلية دينها في ميعاده المحدد ، فالقانون يسرى عليها ، كما يسرى على الأشخاص العاديين عندما يفلسون . ومعنى ذلك أن يعين أمين ليحصل العوائد ويدفع منها الأرباح والديون .

إن مبدأ الاستدانة خطير للغاية ، ويذبحى أن يقيد بعدة قيود ، أذكر منها مبدأ التحقيق العام قبل التصديق على القرض . وهذا المبدأ يعطى الناخبين الفرصة ليتحققوا من أن القروض التي تقدم عليها هيئتهم ضرورية لأعمال الحكومة المحلية ، ولا يمكن بدونها القيام بواجباتها . كما أنه لا بد من تدخل مصالح الحكومة المركزية المختصة - فإذا كان القرض لبناء مدرسة تدخلت مصلحة المعارف ، وإذا كان لبناء مستشفى تدخلت المصلحة الطبية - على أنى أرى أن نقيد هيئات الحكومة المحلية في الوقت الحاضر ، فلا تستدين إلا من الحكومة المركزية . والمورد الأخير للحكومة المحلية هو الإعانات التي تتلقاها من الحكومة المركزية والإعانات على قسمين : قسم بالنسبة المئوية لما تصرفه الحكومة المحلية لبعض الخدمات التي للحكومة المركزية مصلحة في رفع مستواها ، والقسم الآخر إعانة عامة من الخزانة العامة للحكومة المحلية ، توزع على هيئاتها المختلفة بنسبة معينة . والقسم الأول هو المهم وهو يعطى لخدمات معينة ، أولها البوليس ، فكل هيئة حكومة محلية مسئولة عن بوليسها تعطى في الغالب إعانة يوازن نصف الميزانية المصدق بها للبوليس ، ويلبها إعانة التعليم الأولى والأوسط وربما الثانوى ،

وهذه قد تزيد عن نصف المصروفات المقدرة في الميزانية ، ذلك لأن الحكومة المركزية من أهم واجباتها التعليم ، وعندما تعطى الحكومة مثل هذه الإعانة ، تتدخل في تقدير مرتبات المعلمين والتصديق على تعيينهم ، كما تتدخل في منهاج الدراسة وتعطى الحكومة إعانات للصحة وتشديد الطرق الرئيسية والكبارى وتشديد المنازل إلى غير ذلك من الأغراض . وبهذا تستطيع الحكومة المركزية أن تتدخل في كل شئون الحكومة المحلية وتفرض عليها الرقابة ، لأن هذه الإعانات تعطى بشروط وإن كانت الحكومة المركزية لها الحق من وجوه أخرى أن تفرض رقابتها على هيئات الحكومة المحلية .

على أنه لا بد من أن نجد تفسيراً لهذا التداخل بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية . لماذا لا تستقل كل واحدة عن الأخرى مالياً وإدارياً ؟ أولاً : إن الحكومة المركزية هي التي تقرر واجبات الحكومة المحلية والخدمات التي يجب أن تؤديها داخل منطقتها ، وهي التي تضع لها المستوى الأدنى الذي لا يصح لها أن تهبط عنه ، ولهذا لا بد لدافع الضرائب العام من أن يساهم في نفقات الارتفاع فوق ذلك المستوى .

ثانياً : ربما تطلب الأمة مستوى فوق الحد الأدنى ، ولهذا لا بد لها من أن تساهم في نفقات الأعمال الزائدة ، التي تتكبدها الحكومة المحلية تنفيذ الرغبة الأمة . ثالثاً : ليس كل أنحاء القطر في مستوى واحد في الغنى والفقر . وعلى الخزانة العامة أن تتكبد نفقات الأماكن التي يشكو أهلها من الفقر ، ورفع مستواها إلى المكان اللائق بها بين مدن القطر الأخرى .

هذه هي الأسباب التي تدعو إلى إعانة الحكومة المحلية من الحكومة المركزية وهي أسباب وجيهة ، وتمشى مع روح الخدمة العامة ومبادئ الديمقراطية . وليس هنالك ما يمنع أية منطقة من التسامى فوق الحد الأدنى ، ما دام ذلك في وسعها . وهذه هي الناحية التي يمكن أن تتنافس فيها مجالس الحكومة المحلية ، وتعمل على رفع مستوى الحياة بين أهلها .

المال مصدر كل خير وكل شر . وقد عرفنا فوائده ، فلا بد من معرفة شروعه وتخاذ التدابير لملاقاتها .

وأول هذه الشرور سوء التصرف ، والتدابير التي تتخذ لملاقاته : أهمها ما ذكرناه من تقييد الاستدانة بتصديق من الحكومة المركزية ، وفي ذلك الكفاية لأن الحكومة المركزية لا تصدق على القرض إلا بعد أن تقتنع بوجاهة المشروع ووجه الصرف ، وفي هذا حماية لدافع الضرائب المحلية - فمثلا إذا كان القرض تأسيس مستشفى ، فلا بد من إقناع مدير المصلحة الطبية بضرورة إنشائه ولا بد من تقديم التصميمات والمواصفات والتكاليف وإقناع الفنين بصحة التكاليف . ويمكن أن يكون هذا التحقيق عاما ، وللجمهور الحق أن يقنع نفسه بوجاهة المشروع وتكاليفه ولا بد من طرح العمل للمناقصات ، ولا يعطى إلا لصاحب أدنى عطاء .

وشر آخر ، هو ما يقع فيه أعضاء المجالس وموظفوها من انتهاز الفرص بحكم مراكزهم في هيئة الحكومة المحلية . ولهذا ينص على ألا يشترك أى عضو من أعضاء المجلس فى مناقشة أى مشروع أو عقد فى المجلس أو فى أية لجنة من لجانه ، إذا كانت له فائدة مالية فيه . وعليه أن يعلن ذلك لرئيس المجلس قبل عرض المشروع ، وهذه القاعدة تسرى أيضاً على الموظفين . وإذا لم يعان العضو فى مثل هذا المشروع ، أو العقد واشترك فى مناقشاته وظهر ذلك فيما بعد ، وجب فصل العضو من المجلس ، وحرمانه من العمل فى الحكومة المحلية فى المستقبل كما وجب حرمانه من الفائدة المالية الناتجة من ذلك العمل وكذلك الموظف وجب فصله وحرمانه من الفائدة المالية الناتجة من ذلك العمل ومن كل ما قد كان يستحقه من معاش أو مكافأة . وبمثل هذه الجزاءات الصارمة يمكن المحافظة على سمعة الحكومة المحلية وتحسينها من الفساد .

ليست هذه كل التدابير التي تتخذ للمحافظة على أموال الحكومة المحلية ، فهناك تدبير آخر وهو نظام المراجعة صحيح أن الأعمال الخاصة والشركات تراجع حساباتها فى كل عام ولكنها تختار المراجعين ، وكل عملهم ينحصر فى مراجعة الحسابات وكتابة شهادة بأنها وجدت صحيحة ، وأن كل المعلومات والمستندات التي طلبت فى المراجعة قدمت لهم . أما نظام المراجعة فى الحكومة المحلية فى إنجلترا فيقوم به فى الغالب مراجعو القسم ، وهم وإن كانوا يعينون بواسطة وزير الصحة

إلا أنهم لا يؤدون عملهم تحت رقابته أو إرشاداته ، وليست واجبات هؤلاء المراجعين كواجبات غيرهم من المراجعين فحسب بل عليهم أن يتأكدوا من أن الأموال صرفت في الوجوه المصدق بها في الميزانية ، وعليهم أن يرفضوا قبول أى مبلغ صرف في غير موضعه ، بل في وسعهم أن يلزموا الشخص الذى تصرف فى المبلغ خطأ برده إلى خزانة الحكومة المحلية . وهذه سلطات واسعة لا يقيدوها إلا مالوزير الصحة من حق فى رد المبلغ للعضو الذى ألزم بسداده . كما أن العضو له الحق أن يستأنف هذا القرار إلى وزير الصحة . وإذا زاد المبلغ عن ٥٠٠ جنيه أن يستأنف إلى المحكمة العليا إذا شاء . وإذا خصم بمبلغ ٥٠٠ جنيه على عضو ولم يستأنف لقاضى المحكمة العليا وينجح فى استئنافه فإنه لا يحق له أن يبقى فى عضوية المجلس لزمن معين .

هذا نظام حكيم ولا بد من العمل بما يماثله فى السودان مع تغييرات تناسب حالنا . وأول تلك التغييرات أن يعين المراجعين السكرتير المالى ، وأن يعطيهم ذات السلطة التى تعطى لاضرابهم فى إنجلترا ، هذا وأن تكون قرارات المراجعين غير نافذة إلا بعد موافقة السكرتير المالى عليها ، وإذا زاد المبلغ عن خمسين جنيها أعطى العضو حق الاستئناف لقاضى المحكمة العليا . هذه القيود قد تبدو منفرة للناس من الاشتراك فى مجالس الحكومة المحلية ولكن الذين يتقدمون للخدمة العامة يجب أن يفهموا جيدا أن الخدمة العامة تستلزم الكثير من التضحيات ومن لم يكن مستعدا للتضحية وجب عليه أن يبتعد عن ميدان الخدمة العامة . وهذا القيد الخاص بصرف الأموال فى الوجوه المشروعة له حكمته ذلك أنه سيجعل كل الأعضاء منتهين عند تقرير صرف أى مبلغ حتى لا يقعون فى الخطر وحتى لا يعملون شيئا غير قانونى أو خارج عن نطاق سلطتهم أما إذا كان الخطأ مجرد خطأ حسابى فى خصم مبلغ على بند من بنود الميزانية دون الآخر فهذه مسألة تعالج فى الدفاتر ويلفت النظر إليها لتلافيها فى المستقبل .

تهتم الحكومات وكل الهيئات بمسألة الاحتياطى ولكن ليس معنى ذلك أن تكس الأموال فى المصارف فى الوقت الذى تحتاج فيه الحكومة أو الهيئة إلى

كثير من الأعمال . وفي السودان تحتاج هذه المعضلة إلى عناية خاصة . فالادارات الأهلية التي تعتبرها الحكومة جزءا من الحكومة المحلية ، أو على الأقل هيئات حكومية محلية لا تزال سائرة في سبيل التطور تضخم الاحتياطي فيها تضخما مخيفا ، وهي تحتاج إلى كثير من الأعمال الهامة لراحة السكان وصحتهم وتعليمهم . وهاهي العدوى تنتقل إلى مجالس المدن ، فقد بلغ الاحتياطي لمجلس مدينة الأبيض في عامي ١٩٤٢ ، ١٩٤٣ مبلغ ١١٣٦٠ جنيه مصرياً وهو ما يوازي ميزانية المجلس لعام كامل . هل معنى ذلك أن مدينة الأبيض استوفت كل الخدمات اللازمة لسكانها وهذا المال هو الفائض ؟ لا يمكن أن يدعى أحد ذلك فالأبيض وهي من مدن القطر الرئيسية ومدينة تجارية هامة بفضل موقعها ومحصولاتها وسوقها لا تزال شوارعها تتناثر منها الرمال وتغوص فيها الأرجل وكان الأجدر بمجلسها أن يفكر في تقييد الطرق ورصفها . وليس بالأبيض مكان لرعاية الطفل والأطفال أحوج ما يكونون للعناية ، وضائقة التعليم الأولى والمتوسطة تتجدد عاما بعد عام . كل هذه خدمات يجب أن تواجهها الحكومة المحلية ، وفيها متسع لنشاطها . ولا يستقيم مع المنطق أو العقل أن تكون المدينة محتاجة لكل هذا وأكثر من هذا وءال الاحتياطي لدى مجلسها المسئول ١١٣٦٠ جنيها .

إن السياسة المالية لمجالس المدن والبلديات تحتاج إلى مراجعة وخاصة مال الاحتياطي ، وواجب الحكومة المحلية الأول أن ترفع مستوى الحياة بين الناس ، وترفع مستوى خدمات خاصة إلى الحد الأدنى الذي لا يمكن أن يعتبر ما دونه مستوى لائقة بمجموعة من الناس ولا أحسب أننا قد وصلنا هذا الحد الأدنى بعد . ولذلك أرى أن نضاعف الجهود وأن نصرف كل ما يصل إلى أيدينا حتى نبلغ ذلك المستوى .

الفصل الثالث عشر

مبادئ إدارية

تقسيم البلاد إلى مناطق حكومة محلية ، وسلطات مستقلة عن بعضها البعض ومتداخلة في بعض الأحيان ، أو تابع الصغير منها للكبير من أصعب المسائل التي تصادف رجال الحكم . ولكن هذا التقسيم الجغرافي يعتمد فيه على مبدئين : أولاً : من حيث وجهة النظر السياسية فإن المنطقة التي تختار يجب أن تكون أغلبية السكان المحليين فيها ممن لهم مصلحة مشتركة سواء أكانت مصلحة اجتماعية أو مصلحة عمل مادي في كل الخدمات التي ستقوم بها سلطة الحكومة المحلية داخل تلك المنطقة وأن تكون هذه المصلحة المشتركة من خصائص السكان المحليين في تلك المنطقة دون سواهم وإلا فليس هنالك مبرر لأن تكون لهذه المنطقة هيئتها السياسية الخاصة ، ومن الجلي أن المنطقة ستكون وحدة سياسية صالحة للبقاء إذا كان السكان عندهم مصالح مشتركة أخرى غير مصالحهم في الحكومة المحلية والخدمات التي تؤديها ، ولهذا من الخير اتباع التقسيم التقليدي القائم في البلاد منذ أجيال ولا يغير إلا إذا دعت الضرورة لذلك .

وثانياً . الاعتبارات الادارية ، وهي تنحصر في عدد السكان وثروة المنطقة وضرورة التشابه في جغرافية المنطقة الطبيعية ، وحيث إنه ليس من السهل أن تكون ذات المنطقة صالحة لكل أغراض الحكومة المحلية أو أن يظل عدد السكان جامداً لا يزيد ولا ينقص فلا بد من أن يكون التقسيم الجغرافي قابلاً للتغيير والتبديل . وأن يكون من المستطاع تغيير حدود المناطق عندما يتحول السكان من مكان لآخر ، أو بازدياد العمران في مكان معين . وبهذا نرى أن الاعتبارات الادارية لا يسهل التناقص بينها وبين الاعتبار السياسية .

وتطبيقاً لهذه المبادئ فقد قسم السودان كما ذكرنا سابقاً إلى مناطق بلديات ومدينة وأرياف، وسميت البلديات والمدن في الجدول الملحق بتشريع الحكومة المحلية، ولكن هذه المدن التي سميت إذا ارتفع مستواها الاقتصادي والعمراني يمكن ترقيتها إلى منطقة البلديات وإذا انحط مستواها ولم تعد في مستوى المدن التي تستحق أن تحكم بمجلس مدينة ففي الامكان دمجها في المجلس الريفي الذي تقع ضمن حدوده الجغرافية، وتتأثر بأحواله الاقتصادية .

إن كل بقعة في السودان غير تلك البلديات والمدن التي ذكرت في الجدول الملحق بقانون الحكومة المحلية سنة ١٩٣٧ معتبرة ضمن مناطق الأرياف، ولكن القانون لم يقسم تلك البقاع إلى مناطق معروفة الحدود وخيراً صنع . وإذا أردنا تقسيم الريف السوداني إلى مناطق فلا بد لنا من تطبيق المبادئ التي أشرنا إليها، وإذا دققنا النظر رأينا أن وحدة المركز التي كان معمولاً بها في عهد الحكومة البيروقراطية وحدة صحيحة من حيث النظرة السياسية والاعتبارات الإدارية . وهي التقسيم التقليدي الذي سرى مدى أربعين عاماً، أو يزيد واقتنع بصلاحيته سياسياً واقتصادياً ، وعلينا أن نتبعه ونسير عليه ولا مانع من تعديل الحدود عند ما تدعو إلى ذلك حركة العمران وازدياد السكان في مكان أو آخر .

أب الغرض الأساسي للحكومة المحلية في السودان هو الاستفادة من المواهب المحلية وإيجاد السبيل للنهوض بالمنطقة اقتصادياً واجتماعياً ، ورفع مستوى الحياة بين السكان ، وإزالة الفوارق بين المتعلمين وغير المتعلمين بشتى الطرق ، ووضع حد للتوسع البيروقراطي وتكاثر عدد الموظفين في الوظائف الصغيرة، وأن تعجل في سياسة تقليل عدد الموظفين الكبار في الحكومة المركزية والحكومة المحلية الرشيدة ضمان ضد الضعف أو الشذوذ في الحكومة المركزية، و ضمان لاستمرار الخدمات الضرورية للحياة اليومية وحاجيات السكان المحليين . ولكن هذه الحكومة المحلية لا تكون قوية ورشيدة إلا إذا كانت قادرة على النهوض بأعباء الإدارة وحائزة لثقة السكان واحترامهم مما يجعل الحكومة المركزية مطمئنة على النظام وحسن الادارة وبهذا تخول لسلطة الحكومة المحلية السلطات التي تستطيع بها أن تقوم بالعمل المناط بها .

لقد اتجهنا هنا في السودان حكومة وشعبا نجد نظام الحكومة المحلية في إنجلترا وأخذنا نقبس منه بقدر الأمكان ولكن ليس معنى ذلك أننا سنطبق ذلك النظام برمته فأحوال الناس والبلاد في إنجلترا تختلف عنها في السودان من عدة وجوه ولكن نقط التشابه واللقاء كثيرة وإننا حين نقبس من الحكومة المحلية في إنجلترا الهيكل ونبنى عليه لن نخطئ كثيرا فمجالس البلديات عندنا يماثل في النظام الانجليزى Borough Councils ومجالس المدن تماثل إلى حد ما The Urban District Councils ومجالس الأرياف تماثل The Rural District Councils وحيث إن مجالس الأرياف ستفرع منها بعض السلطات المحلية التي ستكون تابعة لها نذكر منها الآن على سبيل المثال المجلس المحلى وهو صورة مكبرة للمجالس المعروفة في إنجلترا باسم Parish Councils ، واللجنة المحلية وهي صورة مكبرة أيضا لما هو معروف في إنجلترا باسم Parish Meetings ، وهنا يجدر بي أن أنتقل إلى لب البحث في هذا الفصل ، ألا وهو مجالس الأرياف .

أهم ما يجب أن يراعى في تكوين منطقة المجلس الريفي أن سياسة التحول المالى تركز على نقطتين مهمتين : أولهما أن وحدة الحكومة المحلية يجب أن تكون واسعة لحد ما حتى يمكنها تقديم ميزانية كافية للأغراض والخدمات المحلية التي تتطلبها المنطقة ، على أن لا تتسع اتساعا فاحشا حتى تفقد شخصيتها المحلية . وثانيهما وجود عامل يجعل من المجموعة وحدة مشتركة المصالح والأغراض .

والمسألة الأخرى التي لا بد من مراعاتها والتغلب عليها هي أن هذه المناطق التي يراد حكمها بمجالس الأرياف محكومة الآن بواسطة سلطات أهلية بعضها له نفوذه وبعضها لا يتمتع إلا بقليل من النفوذ ، والبعض الآخر منها يتمتع بسلطات ميزانية مستقلة . والانتقال السريع المفاجيء قد يحدث رد فعل غير محمود العواقب ولكن الأناة والحكمة ومناشدة الشعور الوطنى عند أولئك الذين يتمتعون بهذه السلطات الآن كلها حرية بأن تعبد الطريق وتزيل المتاعب . ومما يزيد في تعقيد هذه المسألة ويدعو إلى ضرورة التخلص من نظام الإدارات الأهلية القائمة الآن وإحلال نظام مجالس الأرياف مكانه ، تعدد الإدارات

الأهلية داخل المركز الواحد مما يجعل من العسير إدارة أسواق المحاصيل والأمن العام والصحة العمومية بواسطة الإدارات المنفصلة ولا بد من أن تتدخل الحكومة المركزية وتدير هذه الشئون ، وذلك لأنه ليس في إمكان أية إدارة أهلية من تلك الإدارات أن تدبر المال اللازم لاستخدام الموظفين الفنيين الذين يقومون بهذه الأعمال . أما إذا وُحِدَت تلك الإدارات في مجلس ريفي للركز واشتمل المجلس على رؤساء الإدارات المختلفة دون أن يكون واحد منهم تابعا للآخر ، أو خاضعا لسلطانه إنما السلطة في يد المجلس الذي يتكون منهم ومن غيرهم من الأعضاء المنتخبين أو المعيّنين فسيكون في وسع المجلس الريفي تدبير المال لاستخدام الموظفين الفنيين والقيام بهذه الأعمال المختلفة وبهذا تستغل الحكومة المحلية بالخدمات والأعمال التي تجعلها طبيعة الأشياء ضمن نطاق أعمال الحكومة المحلية وليس داخل دائرة اختصاص الحكومة المركزية .

ومن المشاكل التي تحتاج للعلاج وجود بعض المدن التي لم تصل بعد درجة مجالس المدن داخل المنطقة الريفية . وهي وإن انخفضت عن مستوى المدن إلا أن الأحوال فيها تختلف اختلافا تاما عن مثيلاتها في الريف . ومثل هذه المدن تختلف أيضا عن بعضها البعض ، والحلول المقترحة لحل هذه المشكلة كثيرة نذكر منها الآتي (١) .

وأول تلك الحلول يختص بالمدينة الصغيرة التي لا يمكن أن تكون مستقلة بذاتها ، ومثل هذه لا تستحق أن يكون لها وضع سياسي ، ويديرها المجلس الريفي كجزء غير منفصل من المنطقة ، ويراعى أن يمثل سكان المدينة بعضو ، أو عضوين في المجلس الريفي . أما إذا تقدمت المدينة في عدد السكان والعمران وأرادت أن يكون لها وضعها السياسي الخاص فمن حق سكان المدينة أن يجتمعوا ويقرروا المطالبة بهذا الحق ، ويقدموا طلبا للمجلس الريفي لينظر في إعطائهم حق تكوين لجنة محلية لإدارة شئون المدينة ، وإذا وافق

(١) الكاتب مدين للجنة الاستشارية للحكومة المحلية لاقتباس هذه الحلول من مناقشات تلك

اللجنة وتوصياتها .

المجلس على طلبهم بعد بحثه ومناقشته يحول للمدير مع توصيات المجلس ، أما إذا لم يوافق المجلس على الطلب فليسكان المدينة الحق أن يستأنفوا للمدير الذى بلا شك سيعرض الطلب على مجلس المديرية ، والمقياس الذى سيطبق لقبول الطلب أو رفضه إنما هو حجم المدينة وعدد سكانها وأهميتها بالنسبة إلى الريف الذى تقع داخل حدوده ، والدرجة التى بلغت من المدينة والشعور بالواجب الوطنى والتقدم فى سبيل العمران .

والحل الثانى يختص بالمدينة الصغيرة ذات الأهمية ولكنها لم تبلغ درجة خاصة من الشعور الوطنى وتقع داخل حدود منطقة ريفية هامة . ومثل هذه تديرها لجنة محلية وإذا تحسنت أحوال المدينة وأرادت أن يكون لها وضع سياسى أهم من وضعها الحالى فللجنة المحلية الحق أن تقدم طلبا للمجلس الريفى ليعينها كسلطة حكومة محلية منفصلة بمقتضى نصوص قانون الحكومة المحلية للأرياف سنة ١٩٣٧ وليس معنى ذلك أن تستقل عن المجلس الريفى بل ستظل تابعة له وستظل متزانيته جزءا من ميزانية المجلس الريفى بمذكرة ملحقة بتلك الميزانية وللمجلس الريفى الحق فى أن يعين عددا من أعضائه كأعضاء فى المجلس الخاص بالمدينة والذى غالبا سيسمى المجلس المحلى . وستكون طريقة النظر فى الطلب والاستئناف من قرار المجلس الريفى إذا لم يوافق على الطلب بمائلة للطريقة التى ذكرناها آنفا .

أما المدن التى هى أكبر مما ذكرنا فى المثل الثانى والتى قويت فيها روح الوطنية والمسئولية العامة ولكنها تقع داخل منطقة مجلس ريفى هام وتربطها معه مصالح وأواصر لا يمكن تجاهلها فيمكن أن تدار منذ البداية بواسطة مجلس محلى . ومثل هذه المدن يمكنها أن تنتقل من هذا الوضع إلى الوضع السياسى المنصوص عليه فى قانون الحكومة المحلية للمدن سنة ١٩٣٧ ، وأن يكون لها مجلس مدينة كمجلس مدينة الأبيض أو كسلا ، وذلك بتقديم طلب للمجلس الريفى لتمنح ذلك الحق ، وسينظر الطلب على الطريقة الآنفه الذكر ويستأنف من قرار الرفض بمثل تلك الإجراءات . ومثل هذه الإجراءات معمول بها فى إنجلترا^(١) .

والآن ننتقل إلى الدستور الأساسى المزمع وضعه لمجالس الأرياف وتكوينها ولوائدها وطريقة العمل فيها إلى غير ذلك من المسائل الخاصة بتلك المجالس .

من الصعوبات التى تعترض تكوين مجالس الأرياف تلك الوظائف والسلطات التى يتمتع بها الآن مفتشو المراكز وعمال المراكز الآخرون . ولا غشاضة فى أن يكون المفتش فى بداية التجربة رئيس المجلس على أن يعمل جاهدا على تدريب العنصر المحلى على تحمل أعباء مسئوليات الرياسة وبمضى الزمن يترك المفتش القيادة لذلك العنصر المحلى . وينبغى أن يراعى منذ البداية عدم صبغ هذه المجالس بلون النظام البيروقراطى وأن تجنب بقدر الامكان التدخل غير المحمود وأن تكون بعيدة عن مراكز الحكم البيروقراطى القائمة الآن والتى لا بد أن تستمر حتى تقوى تلك المجالس لتحل محل مراكز الحكم البيروقراطى . على أن هذا التقليد الذى يجعل مفتشى المراكز رؤساء لمجالس الحكومة المحلية موضع نقد وتذمر من كثير من أعضاء تلك المجالس والجمهور وقد يشعر أعضاء المجالس أنهم فى قبضة مفتش المركز يوجههم حيث يشاء ولكن العلاج الوحيد سياتى بمرور الزمن ووجود الشخصيات القوية من بين السكان المحليين ليضطلعوا بأعباء الرئاسة وعندها ينتهى قرن هذه الرئاسة بموظفى الحكومة المحلية من مفتشين ومأمير .

تحتاج مجالس الأرياف إلى تنوع الشخصيات فيها ولا يمكن أن تنجح إذا كان كل أعضائها من رجال الادارة الأهلية الحاليين أو كلهم من أهالى القرى ، أو من التجار ، ولكن لابد من تمثيل كل هذه المصالح المختلفة والاستفادة بتجارب الموظفين المتقاعدين . ولا يمكن فى الوقت الحاضر تمثيل كل هذه المصالح المختلفة عن طريق الانتخابات العامة ، ولابد من الجمع بين الانتخاب والتعيين حتى يتسنى تمثيل الطبقات التى لم تمثل فى الانتخاب بالتعيين . وحتى الانتخاب لهذه المجالس لا يمكن أن يكون على نظام الانتخاب المباشر ولكن عن طريق الانتخاب من درجتين . ومعنى ذلك أن يطلب لكل قرية مثلا أن تذكر أسماء «أجاويدها» ، أو الظاهرين من الرجال فيها والذين يفصلون فى مشاكل السكان ويقبل حكمهم ثم يطلب إلى هؤلاء أن ينتخبوا من بينهم نفرا يمثلهم فى انتخاب أعضاء المجلس ، أو ليمثلهم فى المجلس يمكن تطبيق نفس الطريقة على أصحاب المصالح المشتركة مثال

ذلك أصحاب المشاريع الزراعية ، أو أصحاب الأبقار والماشية ، أو المالكين لأشجار الصمغ ، أو غير تلك من المصالح ، فيختار كل أصحاب مصلحة مشتركة من يمثلهم وعند ما تتحسن الأحوال وينتشر التعليم ويقوى إحساس الناس بالشعور الوطنى والعمل للمصلحة العامة ، آنذاك يمكن بل يجب إدخال طريقة الانتخاب العام .

هنالك بعض الآراء التى تقول ببقاء الإدارات الأهلية الصغرى داخل المنطقة جنبا إلى جنب مع المجلس الريفى ، وحجتهم فى ذلك أن المجلس الريفى يجتمع فى فترات متباعدة ، وتحتاج المنطقة إلى من ينظر فى مصالحها وحاجاتها اليومية فى هذه الفترات ، وهذا سيكون عمل تلك الإدارات الأهلية الصغرى ؛ ولكنى أرى أن وجهة النظر هذه خطيرة ، وقد تؤدى إلى تنازع فى الاختصاص وعدم تناسق فى السياسة ، ومن الخير أن يسند هذا العمل إلى لجان يعينها المجلس .

لقد أشرت أكثر من مرة إلى ضرورة تجنب تعدد الميزانيات ، وأوضح ما تكون هذه الضرورة عند ما تعتبر مالية مجالس الأرياف التى تقع داخل حدودها مدن يحكم بعضها بواسطة مجلس محلى أو لجنة محلية . فإذا أعطيت اللجنة المحلية ميزانية منفصلة ، والمجلس المحلى ميزانية منفصلة ، والمجلس الريفى ميزانية منفصلة ، فذلك مما يؤدى إلى صعوبات مالية ، وإلى شىء يقرب من الفوضى ، ولهذا ينبغى أن تكون ميزانية هذه الوحدات الصغيرة مندمجة فى ميزانية المجلس الريفى ، وإن كانت معلومة ومعينة لأغراض خاصة بالمدن التى تديرها هذه اللجان أو المجالس المحلية .

على أن الميزانية التى تعطى لآى مجلس ريفى تتوقف على الواجبات والخدمات المناطة به ؛ وقد كانت ميزانية الإدارات الأهلية حتى الآن متوقفة على ما يصرف للموظفين من مرتبات . وما لا ريب فيه أن أولئك الموظفين أدوا خدمات مقدرة فى المحافظة على الأمن العام ، وإدارة القضاء ، وتحصيل الضرائب . ولكن المجلس الريفى سيضطلع بخدمات أخرى مادية وفنية كسئولته عن المباني العامة ، والطرق ، وتوفير الماء للسكان ، وأعمال الصحة العمومية ، والتعليم الأولى ، والأسواق ، والغابات إلى غير ذلك ، وبهذا ستحتاج المجالس إلى ميزانيات أكبر ،

وليس معنى ذلك زيادة في الضرائب التي تدفع الآن ، ولكن معناه أن بعض الخدمات التي كانت تصرف عليها الحكومة المركزية ستصرف عليها فيما بعد الحكومة المحلية .

شرعت الحكومة في تكوين المجالس الريفية وبالفعل أصدرت أمر تكوين مجلس مركز القضاة الريفي ومجلس مركز الخرطوم الريفي والوحدات الخاصة بإدارتهما ، ولنتعرض هنا أمر تكوين مجلس مركز القضاة الريفي ولائحته . أعلن الحاكم العام تكوين المجلس طبقاً للمادة ٥ من قانون الحكومة المحلية (للأرياف) عام ١٩٣٧ ليكون سلطة الحكومة المحلية لذلك القسم من مديرية كسلا المعروف بمركز القضاة ، وأن تصبح كل الإدارات المحلية القائمة الآن داخل حدود المركز تابعة لهذا المجلس .

ويتألف المجلس من رئيس ونائب رئيس وما لا يقل عن اثني عشر عضواً ولا يزيد عن خمسة عشر عضواً . وعلى المدير أن يعين الرئيس أو نائب الرئيس ، إما بالاسم أو بحكم الوظيفة ، وأن يعين الأعضاء بعد أن يستشير من يشاء ، أو يتخذ أى إجراء يراه مناسباً على شرط أن يكون ما لا يقل عن ستة أعضاء مختارين من بين الأشخاص المختصين بالإدارات القبلية أو الإقليمية داخل منطقة المجلس ، وأن يكون اثنان على الأقل ممثلين للمصالح التجارية ، واثنان على الأقل ممثلين للمصالح الاجتماعية والاقتصادية التي تستحق التمثيل . ويشترط في أعضاء القسم الأول أن يكونوا جميعهم سودانيين ، وأن يكون على الأقل نصف أعضاء القسم الثاني والثالث سودانيين . وتشترط إقامة عام داخل حدود المركز قبل تعيين العضو ، وأن يكون العضو من القسم الأول قد بلغ سن الخامسة والعشرين ومن القسم الثاني والثالث سن الثلاثين . ويسقط جميع الأعضاء دفعة واحدة في نهاية شهر يونيو من السنة الثالثة لانتخابهم ، إلا الذين تخلو مقاعدهم بسبب الموت أو الاستقالة أو أى سبب آخر من الأسباب الموضحة في المادة السادسة من الأمر .

ويعين المدير من وقت لآخر كاتباً للمجلس إما بالاسم أو بحكم وظيفته ، وواجبات كاتب المجلس هي واجبات ضابط المجلس في مجالس المدن . أو واجبات كاتب

المدينة في المدينة في إنجلترا . وسيكون للمجلس أمين صندوق .
يتضح من هذا أن مجالس الأرياف لا تتمتع بالصيغة التمثيلية الديمقراطية
التي يتجلى فيها تعبير الشعب عن رأيه ورغبته وإنما لا تزال نقول بوجود التمثيل
الديمقراطي في هذه المجالس ففي الإمكان إجراء انتخابات من درجتين كما بينا
ذلك في هذا الفصل ، وشيء آخر لا تقبله سياسة الحكم المحلي السليم إلا وهو حق
المدير في انتخاب الرئيس ونائب الرئيس وكاتب المجلس .

وتوضح اللائحة الاجراءات التي تتبع في الدعوى إلى اجتماعات المجلس ،
والنصاب القانوني وإدارة الجلسات وتدوين الوقائع وتعيين اللجان وتحديد
واجباتها وأعمالها وسلطات المجلس المالية والقواعد التي تتبع في المسائل المالية
ومراجعة الحسابات . ولا تختلف لائحة المجلس الريفي عن لائحة مجالس المدينة .
وقد نصت اللائحة على تعيين لجنة خاصة لإدارة مدينة القضايف التي تتبع للمجلس
الريفي ولكن إدارتها تتعقد نسبة لأنها مركز تجاري هام وبها من المستثمرين
عدد لا يستهان به إذا قورنت بالقرى المجاورة لها . ولا تختلف هذه اللجنة عن
غيرها من لجان المجلس إلا فيما يختص بعدد أعضائها وحق المدير في تعيين
الرئيس ونائب الرئيس وتحديد نسبة الأعضاء الإضافيين إلى أعضاء اللجنة
الأساسيين .

إن مجالس الأرياف ضرورة جداً لنمو الحكم المحلي في السودان ، ولرعاية
مصالح الأهالي . وهي في المكان الأول من حيث ترقية مرافق البلاد ورفع
مستوى المعيشة بين السكان ، والاسراع في إحلالها مكان الإدارات الأهلية
القائمة الآن يأتي بخير كثير للناس . ولا أريد أن يحسب أحد أنني أدعو إلى
انقلاب مفاجيء ، إنما أنا أدعو إلى نمو طبيعي تتطلبه ظروف الأحوال ،
ويوجبه المنطق السليم وأساليب الإدارة الرشيدة لهذه البلاد . وقد يعترض أحد
فيقول إن الإدارات الأهلية تتمتع بسلطات قضائية لا يمكن تحويلها إلى مجالس
الأرياف ، وردى على ذلك أن هذه السلطات القضائية واسعة جداً ولا يصح
أن تبقى في أيدي رجال الإدارة الأهلية . كما أنه لا داعي لأعطاء مجالس الأرياف

سلطات قضائية فذلك مما يدعو إلى التعقيد وخلق مشاكل يحسن أن تنجوها
حكومتنا المحلية منذ البداية . ويمكن أن يدار العدل في تلك المناطق بواسطة قضاة
مختصين من المصلحة القضائية ، وهذه هي الطريقة الوحيدة للمحافظة على العدالة
وإحلال القانون المقام اللائق به ، وتفويضه السيادة التي بدونها لا يتمتع الشعب
بحرياته التي تكفلها له الدولة .

الفصل الرابع عشر

واجبات الحكومة المحلية

إن واجبات الحكومة المحلية وأعمالها كثيرة ومتنوعة بعضها تستوجبه طبيعة العمل وصبغته المحلية ، وبعضها فرض على الحكومة المحلية بمقتضى التشريع الذى أصدرته ، أو تصدره الدولة من حين لآخر ، وإذا نحن حاولنا حصر تلك الواجبات والأعمال لتطلب منا ذلك مراجعة قوانين الحكومة المحلية فى كل منطقة كما تطلب منا استقصاء الواجبات والأعمال التى لها صبغة محلية بحته تجعلها ضمن واجبات الحكومة المحلية وأعمالها . ولكن حسبنا أن نقسم أعمال الحكومة المحلية إلى أقسام اصطلاح على أنها تشمل مختلف الأعمال التى تقوم بها الحكومة المحلية فى منطقة أو أخرى .

والأقسام هى : الحماية ، والرفاهية ، والراحة . وقد مثل للحماية بالبوليس وإن كان البوليس فى الغالب من عمل الحكومة المركزية وهى التى تصرف عليه وتشرف على تنظيمه . أما الرفاهية فتشمل عدة أعمال ، أو خدمات تقوم بها الحكومة المحلية وتتفرع إلى فرعين رئيسيين : الانسان والبيئة . والفرع الخاص بالانسان على نوعين : السن لأن المواطن داخل حدود الحكومة المحلية له الحق فى خدمات تؤديها له الحكومة المحلية لا لشيء إلا لأنه ضمن عمر خاص يخول له أن ترعاه الدولة من حيث الصحة والتعليم مثلاً وثانياً ما يقع على الانسان من مصائب ، أو عاهات تجعله أهلاً للمساعدة العامة نظراً لعاهته . أما الفرع الثانى ألا وهو الخاص بالبيئة فينقسم إلى ثلاث شعب : الامداد كتوفير الماء للسكان والوقاية كمحاربة الأمراض المعدية أو الوافدات وإزالة الضرر مثل نظام مجارى المياه والبالوعات . وقد مثل للقسم الثالث بالطرق العامة .

ليس من السهل الحديث عن أعمال الحكومة المحلية في السودان ، ولا يزال النظام في بداية العهد ، ولم تتقدم به السنون حتى نرى مقدار ما تقوم به الحكومة من أعمال في كل قسم من الأقسام التي ذكرناها . ولما كانت حكومتنا المحلية تسير على هدى نظام الحكومة المحلية في إنجلترا فإنني سأحدث في هذا الفصل عن الخدمات التي تقوم بها الحكومة المحلية في إنجلترا لتعمل مجالسنا على هداها . وأهم الأقسام الثلاثة هو القسم الخاص بالرعاية ، لأن واجب الحكومة المحلية الأول أن ترفع مستوى الحياة بين الناس ، وتعمل على رفاهية السكان وإمدادهم بالخدمات والمؤن التي تكفل لهم حياة سعيدة ، وسأحاول جهدي لأتجنب ذكر التواريخ وقوانين البرلمان التي كلفت الحكومة المحلية ببعض الواجبات والأعمال وسأكتفي بالوصف والمقارنة بأحوال السودان

وأول ما أحدث عنه الأعمال والخدمات التي تقدم للانسان حسب عمره . وتبدأ بعض هذه الخدمات قبل ولادة الطفل لأن النساء يزرن بعض المؤسسات قبل أن يضعن للكشف عليهن والتأكد من أن الجنين وأمه بحالة جيدة ، ولمعالجة بعض الأمراض التي تشكو منها الأم ، وقد تعوق صحتها وصحة الجنين في رحمها . وعندنا في أمدرمان مؤسسة من هذا النوع ، وإن كانت ضمن أعمال الحكومة المركزية ، وربما صارت بمضى الزمن من الأعمال التي تصرف عليها الحكومة المحلية ، وتعدد في كثير من المناطق في طول البلاد وعرضها . وربما قامت جماعة النساء المكلفات بالزيارة الصحية ببعض هذا الواجب وخاصة في المناطق الريفية وفي المدن الصغيرة التي لا يمكن فتح عيادات لهذا الغرض فيها . وعند ما يولد الطفل لا يكون للحكومة المحلية دخل إلا في الحالات التي تضع الأم فيها في أما كن الولادة الخاصة التابعة للحكومة المحلية . على أن الحكومة المحلية ربما كان من واجبها أن تقدم للأمهات في حالة الوضع اللبن إما بالمجان أو بالسعر الأساسي وبعد الولادة حتى يبلغ الطفل الخامسة من العمر لا يكون للحكومة المحلية كبير دخل فيه إلا فيما يختص بتسجيله وتطعيمه ضد الجدري وعلاجه إذا أصيب بالحصبة أو السعال الديكي وغيرهما من الأمراض التي يتعرض لها الأطفال . وهذه الأعمال تقوم بها الآن الحكومة المركزية في السودان ولكنها خليقة في المستقبل

ان تصبح ضمن أعمال الحكومة المحلية . وفي بعض الأماكن في إنجلترا يرسل الطفل ما بين الثانية والخامسة من عمره إلى مدرسة للتربية تشرف عليها مربية أو مربيات مختصات ، وهذا النوع من المدارس مفيد للغاية ، ولكن قد يتعسر وجوده في السودان لكثرة تكاليفه أولاً وثانياً لعدم وجود هذا الصنف من المربيات ، على أن المدن الكبيرة يمكنها أن تؤسس مثل هذه المدارس في المستقبل وتبدأ مرحلة التعليم الأولى في الخامسة وتستمر حتى الرابعة عشرة ، وهي مرحلة التعليم الإلزامي . ومعنى ذلك أن الحكومة المحلية ليس من واجبها فقط إيجاد المدارس لكل الأطفال في هذه السن بل الزام ذويهم بأرسالهم إلى المدارس ، ولا يلزم والد الطفل بدفع مصروفات للحكومة المحلية إلا من شاء أن يعلم طفله في مدرسة خاصة ، ولقد بلغت تكاليف التعليم الأولى في عام ١٩٢٩ في إنجلترا ٦٣ مليون جنيه^(١) .

وليس التعليم الذهني هو مجرد ما يعطى لأطفال المدارس الإلزامية ، فالعناية الطبية موفورة للتلاميذ والتربية البدنية بتوفير ملاعب الأطفال والمتنزهات العامة . وتقدم الحكومة المحلية في بعض الأحيان الطعام للأطفال ، فهي تقدم لهم الفطور والعشاء والشاي ، والوجبات الأخرى في أوقات الدراسة وأثناء العطلة المدرسية ، ولكن لا تعطى هذه المنحة إلا للطفل الذي يثبت الكشف الطبي أنه سيء التغذية ويثبت والده عدم مقدرة على دفع نفقات تغذيته ، وبعض الطلاب القادرين على الاستمرار في الدراسة يتمتعون بهذه المنح حتى خروجهم من الجامعة وذلك بنظام الإعانات العلية من الحكومة المركزية ومن الحكومة المحلية وبعض الهيئات الخيرية . وهذا حلم جميل لا أحسب أن بلادنا ستصل إليه في القريب العاجل اللهم إلا إذا تحسنت الأحوال الاقتصادية في البلاد ، وأصبح من الميسور أن يتحمل دافع الضرائب نفقات مثل هذه الخدمات الإنسانية . وحسبي أن أقترح هنا على الحكومة المركزية وعلى هيئات الحكومة المحلية وضع هذه المسائل مكان الاعتبار والسعى إلى الوصول بالشعب إلى الحد

الأدنى منها كما أدعو الهيئات الخيرية والاجتماعية أن تتعاون مع الحكومة في هذا الميدان .

ولنتقل إلى الفرع الثاني من قسم الرفاهية . ولا يستحق ساكن المدينة ، أو منطقة الحكومة المحلية أية خدمة من الحكومة المحلية في هذا الباب إلا إذا أصابه المرض أو دهنه الفاقة والعدم .

وليس من واجب الحكومة المحلية رعاية التابعين لها بمجرد ما يصيبهم المرض ولو أنه من حقها تشييد المستشفيات لشتى الأمراض . إنما يبدأ واجبها في حالة الأمراض المعدية - فعندما يصاب شخص بمرض معد ، على الطبيب الذي يعالجه أن يخطر السلطة المحلية بذلك وعلى السلطة المحلية أن تتخذ الإجراء اللازم أولاً لئلا تنتشر العدوى من المريض لغيره وثانياً لمعالجة المريض ، وهذا النوع من الأعمال تقوم به في السودان الآن الحكومة المركزية ، ونرى من الضروري أن يصبح ضمن أعمال الحكومة المحلية . على أن الحكومة المحلية في إنجلترا تعنى بالمصابين بالسل والأمراض السرية وتعنى بالعميان والمجانين .

وتقدم الحكومة المحلية المساعدة للمعوزين الذين لا يستطيعون القيام بنفقات معيشتهم أو علاج أنفسهم وعائلاتهم عند ما يصيبهم المرض ، وتقدم الحكومة المحلية هذه المساعدة صنفاً أو نقداً وفي بعض الحالات تتكفل بسكن الشخص وإعالته . وتعطى الإعانة كدين يسترد من الشخص عند ما يصبح قادراً على الكسب أو من أى شخص آخر مسئول قانوناً عن نفقاته ومتيسر الحال . وهذه أيضاً من الأحلام الجميلة التي آمل أن تتحقق في السودان مع تحسين الحالة الاقتصادية وتقدم العمران وروح الوطنية وحب الخدمة العامة .

وهنا ننتقل إلى الخدمات والأعمال التي توجبها البيئة وهذه في الغالب أعمال خاصة بالصحة العمومية من ناحية ومن ناحية أخرى خدمات وأعمال تتاجر فيها الحكومة المحلية وسأتحدث أولاً عن أعمال الصحة العمومية وثانياً عن تجارة المجالس البلدية ومجالس المدن لأن مجالس الأرياف لا يحسن أن تدخل في هذا الميدان .

إن المحافظة على الصحة العمومية وترقية أساليبها ليست من عمل المصلحة الطبية أو من واجب الحكومة المحلية فحسب ولكن عمل الفرد فيها ومسئوليته لا تقل عن مسئولية المصلحة الطبية والحكومة المحلية ؛ والأغراض الأساسية للصحة العمومية ثلاثة كما قال السير آرثر نيوز هولم^(١) :

١ — الوقاية من الأمراض .

٢ — تحسين الصحة .

٣ — تنمية الإنسان جسميا وعقليا وخلقيا حتى يصبح متزن الطبيعة في نموه .

ومعنى ذلك أن العمل الاجتماعى الذى تتعاون فيه الحكومة والأفراد ، هو الذى يساعد على عمل الصحة العمومية المتقن ، وإن مشكلات السكن والتعليم والفقر والفاقة كلها ذات أثر فى الصحة العمومية . ولهذا كانت الصحة العمومية شاملة لأكبر قسم من الخدمات التى تقوم بها الحكومة المحلية سواء أكان ذلك من ناحية حماية الأفراد أو توفير سبل الرفاهية للفرد والمجموعة . وهى أساسية وهامة فى كل حكومة محلية ويفرضها التشريع والعرف . ويشمل عمل الصحة العمومية مجارى المياه والنظافة وجمع وإزاحة الفضلات كما تشمل توفير مياه الشرب الصالحة للسكان ، والمستشفيات وأماكن الولادة ورعاية الأطفال وعلاج الأمراض العقلية ومساعدة العجزة . كما تشمل مشكلة السكن وتخطيط المدن والقرى وعمل الصحة العمومية بوصفه هذا يتعدى الوقاية إلى العلاج .

لا يحتاج السودان إلى عمل كثير الآن فيما يختص بمجارى المياه وتصريف مياه الأماكن العامة ، ولكنه بتقدم الزمن ودخول المدينة إلى نواحيه المتعددة سيحتاج إلى هذا العمل الذى يكلف نفقات كثيرة . وفى إنجلترا من واجب كل مجلس حكومة محلية فى البلديات والمدن والأرياف توفير المجارى اللازمة لتصريف المياه داخل حدوده ، وتوفير البالوعات لكل عدد معقول من المباني المتجاورة وفى بعض الأحيان يبنى أصحاب الأملاك مثل هذه البالوعات ، وللحكومة المحلية

(١) The Local Government of The United Kingdom By J. J. Clarke P. 214.

أن تملكها وتكون مسئولة عنها وإلا فهي في عهدة أصحاب الأملاك ، وعلى سلطة الحكومة المحلية مراقبتها حتى لا تكون مصدر إزعاج لراحة السكان بما قد ينبعث منها من عفونات بسبب الإهمال .

ولعل من أهم واجبات السلطة المحلية في مكان كالسودان مراقبة مجارى مياه الأمطار وحفرها قبل فصل الأمطار ودفنها بعد نهاية الخريف ، والتأكد من أن المياه لا تترك فيها وترى الناموس وتصبح مصدرا لإصابات الملاريا . ولا يمكن توفير الصحة العمومية في مكان ما إلا بالتأكد من القيام بهذه الواجبات .

أولا : تحسين مياه الشرب . وليس هذا العمل بالهين في بلد كالسودان ، ولا يمكن أن تقوم به الحكومة المحلية ومواردها محدودة ، وعلى الحكومة المركزية أن تبذل جهدها لتغذى كل سكان القطر بمياه الشرب الصالحة ، وذلك إما بتنقية ماء النيل في الأماكن التي يجري فيها النيل ، أو بحفر الآبار الارتوازية في الجهات البعيدة عن النيل كدارفور وكردفان وكسلا .

ثانيا : إيجاد المجارى العامة ، وهذا اصلاح يتمشى مع توفير المياه الصالحة للشرب ، ففي الوقت الذي تتوفر فيه المياه لسكان المدن والقرى سنحتاج لإيجاد المجارى العامة لتصرفها .

ثالثا : إصلاح تخطيط المدن والقرى ، وتحسين مساكن الفقراء وهم غالبية أفراد الشعب ، فإن تخطيط المدن والقرى يرمى قبل كل شيء إلى توفير الهواء والنور وضوء الشمس ، وهى من ضروريات الحياة ، ويتوقف على توفيرها تقدم صحة الأفراد وزيادة المناعة ضد الأمراض ، وإصلاح المنازل فى المدن والقرى يتطلب انتباها خاصا من السلطة التى تتولى التصديق على المباني بأن تلاحظ أن المنزل الذى تصرح ببنائه مستوف لكل الشروط الصحية ، وهذا العمل الآن فى يد مفتش المركز ولجنة المركز الصحية ، ولكنه سيكون فى المستقبل من واجبات سلطة الحكومة المحلية وضابط صحتها الخاص ، وقد يتطلب مثل هذا الإصلاح أن تبني الحكومة المحلية منازلها الخاصة للعمال والفقراء فى المدن ، ولصغار المزارعين فى القرى ، وهذا بلا شك يتطلب الكثير من المال ، وربما

استوجب الإعانة من الحكومة المركزية ، ومعاونة شركات تتعهد برأس المال وتبيع المنازل للسكان على سبيل البيع بالإيجار .

رابعا : إبادة الحشرات الناقلة للأمراض ، وأكثرها خطرا في السودان الناموس وقليل من ديدان البلهارسيا في المدن والقرى النيلية . وهذا العمل تقوم به الحكومة المركزية ، ولعله سيظل من أعمال الحكومة المركزية تساعد بها الحكومة المحلية بقدر الإمكان ، في تفتيش المنازل والبرك المحلية لإبادة الناموس والذباب وإزالة مسبباته .

خامسا : تحسين غذاء الشعب ، وذلك بإعداد البحوث العلمية المستفيضة التي يمكن بواسطتها معرفة القيمة الغذائية في الطعام الذي يتناوله سواد الشعب ، والبحث عن مواد أكثر تغذية ورخيصة الثمن تزرع في الحقول والحدائق ، ويروج لها بالدعاية الصحية لتنتشر بين طبقات الشعب . ثم مسألة الطعام الذي يعرض للبيع في الأسواق ويكون مكشوبا وعرضه للأتربة والذباب ، وتسبب منه أمراض الدسنتاريا والتايفويد وغيرها من الأمراض الفتاكة ، فإن مراقبة الباعة المتجولين ، والكشف على الجزارين وعلى البهائم قبل ذبحها ، والكشف على اللبن الذي يباع للجمهور ، كل هذه من المسائل الهامة والتي تقوم بها الآن الحكومة المركزية وستصبح ضمن أعمال الحكومة المحلية .

ليست هذه كل أعمال الصحة العمومية ، فهناك مسألة النظافة وإزالة الفضلات والأوساخ وتزويد كل مربع برميل مغطى لتجمع فيه فضلات الطعام والأوساخ من المنازل الواقعة في المربع ، وضرورة وجود برميل صغير مغطى في كل دار . كل هذه أعمال يجب أن تقوم بها الحكومة المحلية لتتأكد من المحافظة على صحة السكان ، كما عليها أن تجمع ما في هذه البراميل كل يوم وتخرجه لمكان حرقه المعداد له .

ولقد يعجب القارىء لأننى أعطيت الصحة العمومية كل هذا الاهتمام ولكنى أعتقد مع الدكتور حافظ عفيفى باشا أن أول واجب على كل حكومة رشيدة العناية بالصحة العامة وتوفير أسبابها لجميع أفراد الشعب ، ومحاربة الأمراض التي تهدد حياتهم أو تضعف صحتهم . ليس هذا واجبا إنسانيا فحسب ، بل هو أول

الواجبات الوطنية ، فقد صارت قيمة كل انسان تقاس بمقدار قوة جسمه وتحمله
لمتاعب الحياة المستمرة ، كما صارت تقاس قوة كل شعب بدرجة صحة أبنائه
وقدرتهم على الكفاح حماية لأنفسهم ودفاعا عن بلادهم^(١)
وقبل أن أترك الحديث عن الصحة أرجو أن ألفت النظر وخاصة نظر الذين
يعملون في الحكومة المحلية إلى بعض القوانين الخاصة بالصحة العمومية في
السودان ، أذكر منها :

- (١) قانون تسجيل المواليد والوفيات سنة ١٩٣١ .
 - (٢) قانون الصحة العمومية سنة ١٩٣٩ .
 - (٣) اللائحة الأساسية للحكومة المحلية (البلديات) سنة ١٩٣٨ وخاصة القسم
الذى ينص على تخطيط المدن ومسائل الصحة العمومية .
 - (٤) اللائحة الأساسية للحكومة المحلية «المدن» سنة ١٩٣٨ ، وخاصة القسم
الذى ينص على تخطيط المدن ومسائل الصحة العمومية .
- فإن هذه القوانين هامة لمعرفة ما يجب عمله وما يجب تركه ، ولمعرفة مسئولية
الحكومة المركزية والحكومة المحلية ومسئولية الأفراد ، والعقوبات التى يفرضها
القانون على من يقصر فى واجبه أو يرتكب مخالفة قانونية . وإذا قدر الأفراد
واجبهم العام ، وعرفوا أن عامل الصحة والحكومة المحلية والحكومة المركزية
إنما يضيّقون الخناق على الأفراد ابتغاء مصلحة الأفراد ورفع مستوى حياة الأفراد
والجموعة ، فستكون مهمة أولئك سهلة وسيؤدى الجميع واجبهم الوطنى .
- إن أعمال تجارة مجالس البلديات والمدن تقع غالبا فى قسم أعمال الرفاهية
الخاصة بالبيئة وفى قسم الراحة ، وأى كتاب عن الحكومة المحلية لا يتحدث
عن تجارة مجالس البلديات والمدن يعتبر ناقصا ، وليس لأى مجلس أو لآى
هيئة حكومة محلية سلطة مطلقة لتتاجر كما تشاء ولكنها مقيدة لا تتاجر إلا فيما يسمح
لها به البرلمان أو السلطة التشريعية فى البلاد . وليست هنا لك قاعدة عامة لمنح
هذا التصريح ولكن فى الحالات التى لا بد فيها من سلطات خاصة للقضاء على

(١) على هامش السياسة للدكتور حافظ عفيفى باشا ص ١١ وراجع الصفحات ١١ -- ٥٧

المصالح الفردية أو التي يحتاج للحصول عليها إلى بعض نواحي النشاط التي بالفعل في يد السلطة المحلية ، أو التي من حسن السياسة الاقتصادية أن تكون محتكرة ، أو لا تصلح أن يقوم بها فرد لأجل الربح أو مقرونة بمكان أو عمارة تملكها السلطة المحلية أو يملكها المواطنون عامة ، فعادة يمنح التصريح للسلطة المحلية دون سواها لتقوم بالعمل .

والأعمال التجارية الخاصة بالبلديات والمدن هي تلك الخدمات التي تقدمها المجالس للأفراد مقابل أجر خاص ولا تشمل الخدمات التي تقدم مجاناً وإن حلت محل خدمات كان الجمهور يتمتع بها مقابل أجر يدفعه للشركات أو الهيئات ؛ فالطرق العامة والكبارى كانت في الماضي يستعملها الجمهور في انجلترا مقابل رسم عبور ولكنها الآن ضمن واجبات الحكومة المحلية التي تقدمها للجمهور مجاناً ، وهكذا الحال في كبرى النيل الأزرق .

وهناك خصائص تميز هذه الأعمال التجارية بعضها عن بعض . أولاً : تلك الأعمال التي بطبيعتها تدعو للاحتكار تقابلها التي لا تقبل الاحتكار . ومن الصنف الأول موارد المياه والغاز والكهرباء ، والتليفونات ، والنقل بالترام والأسواق . أما التي لا تدعو طبيعتها إلى الاحتكار فقد مثل لها بالمنازل ، فكما تبنيها هيئات الحكومة المحلية تبنيها الشركات والأفراد .

والميزة الثانية تنحصر في الاتجار بفرض الربح أو الاتجار لغير الربح ، وليست هذه في الواقع ميزة طبيعية إنما هي وليدة الغرض الذي من أجله تقوم هيئة الحكومة المحلية بهذه الخدمة أو تلك ، فكل خدمة يحصل عليها رسم ربما تكون لغرض الربح ، وربما يكون الرسم مقدراً ليسد المصروفات فقط دون أن ينجم عنه أى ربح ، وتتوقف المسألة على نيات الهيئة الحاكمة ومشاعرها نحو المشروع الذي تقوم به والفائدة التي ترجوها من ورائه للجمهورها . فالخدمات العامة والمغاسل ومساكن العمال لا يرجى من ورائها الكسب إنما يقصد بها مساعدة الفقراء والترفيه عنهم . ولكن الأسواق والكهرباء والغاز والتراموايات في الغالب يقصد بها أن تكون مورد ربح لهيئات الحكومة المحلية .

ومن الخير أن يدر الربح على الجمهور عامة من أن ينحصر في خزائن الرأسماليين .

لابد أن تصبح جميع الأسواق بمرور الزمن ملكا لهيئات الحكومة المحلية في البلديات والمدن والأرياف وذلك لأنها مصدر ربح وفير، ولأنه من الضروري أن تشرف عليها تلك الهيئات لتحافظ على الصحة العمومية وكذلك موارد المياه وخاصة في الأماكن البعيدة عن النيل لأن معضلة مياه الشرب من المسائل الهامة لرعاية السكان والمحافظة على حياتهم ورفع مستوى معيشتهم .

أما الكهرباء والتراموايات فهذه حاجة للناس بها إلا في البلديات ويحسن أن تكون في قبضة مجالس البلديات بدلا من أن تكون في قبضة شركات الاحتكار الأجنبية ، وهي بلا شك مصدر ربح وفير وتساعد على رفع مستوى الحياة في البلديات .

وقد دلت التجارب في إنجلترا على أن أعمال التجارة في هيئات الحكومة المحلية لها حسناتها ولها سيئاتها . ففي الامكان تسيير العمل ما وجد الموظفون الدائمون . وتتوقف خسارة المجموعة وربحها على نوع الصناعة التي تقوم بها الهيئة وعلى حسن الإدارة أو سوءها .

ولا يمكن لهيئات الحكومة المحلية أن تغامر بالأموال العامة الموضوعة في حيازتها ولهذا لا يمكنها أن تعمل في ميادين جديدة غير مضمونه العواقب . وتدير هيئات الحكومة المحلية أعمالها بروح تجارية ومن خصائص تلك الروح التوثب للربح وتفادي المضاربة . ومهما قيل من أن الشركات الخاصة تفكر في مقدار الربح الذي يدره العمل على المساهمين وأن الهيئات العامة تفكر في رفاهية الجمهور فالرجال الذين يديرون العمل الصناعي سواء في شركة خاصة أو هيئة عامة يفكرون في إتقان العمل قبل كل شيء . وهكذا الغاية تبرر الوسيلة . والأسباب الداعية لاشتغال هيئات الحكومة المحلية بالتجارة ثلاثة : أولها الرغبة في الربح ، وثانيها الاعتقاد بأن الشركات الخاصة تسعى جهدها لتبتز أكبر مقدار ممكن من الربح من الجمهور دون أن تعطيه الفائدة المقابلة ، وثالثها وجود

جيش جرار من الموظفين الدائمين في الهيئات العامة بما يدعو إلى حسن الإدارة وإتقان العمل .

ولهذا النوع من أعمال الحكومة المحلية عيوبه وأخطاره ، ففي بعض الأحيان تتعثر إدارته وذلك عند ما يقع العمل خارج المساحات التابعة لهيئة الحكومة المحلية التي تضطلع به ، وقد يدعو ذلك إلى تعيين لجان موحدة ولكن التجارب دلت على أن هذا النوع من اللجان قليل النجاح .

وخطر آخر يتمثل في الكميات الكبيرة من القروض التي تضطر هيئة الحكومة المحلية لاستدانتها لتقوم بهذه الأعمال على الرغم من أن هذه القروض التجارية تضمنها عقارات أو أملاك توازيها في القيمة وعلى الرغم من أن هيئات الحكومة المحلية لها امتيازها لأن القرض يمنح لها بفائدة أقل مما يمنح للشركات التجارية التي يديرها الأفراد وذلك لأن هذه الفائدة قابلة للزيادة إذا فشلت أعمال المجلس التجارية وستكون الزيادة على كل ديون المجلس وليس على الخاص منها بالتجارة وبهذا ستكون النتيجة وخيمة .

ويخشى أيضا أن تقيد الصناعة في المنطقة مراعاة لمصالح هيئة الحكومة المحلية وفي هذا مافيه من الضرر على سكان الأقليم .

بقي علينا أن ننظر في عمل من أهم واجبات الحكومة المحلية في البلاد الناشئة وذلك عمل الطرق . يحتاج الناس في المدن وخارج المدن لاستعمال الطرق في مواصلاتهم ، ومن واجب الحكومة المحلية أن تمد الطرق وأن تشرف على تصليحها حتى تيسر المواصلات ، وقد أعطى قانون الحكومة المحلية للأرياف هيئات الحكومة المحلية حق تسخير السكان لتصليح الطرق العامة ومعنى هذا أن مسئولية الحكومة المحلية واضحة بنص القانون .

إن واجبات الحكومة المحلية وأعمالها كما قلت كثيرة ومتنوعة وليس ماقدمته على سبيل الحصر إنما قصدت به التوضيح والتثليل .

الفصل الخامس عشر

أعضاء المجالس واجباتهم وحقوقهم

لا تبدأ علاقة أعضاء المجالس بالحكومة المحلية بمجرد انتخابهم ، ولكنها تبدأ قبل ذلك لأن كل عضو مجلس مواطن قبل أن يكون عضواً وتربطه بالحكومة المحلية صلات قوية ، فهو دافع ضرائب وناخب ويتمتع بكثير من الخدمات التي تقوم بها الحكومة المحلية ، وقد يتأثر بقراراتها تأثيراً مباشراً وغير مباشر ، ولكن علاقته كعضو مجلس علاقة جديدة لها واجباتها الخاصة وحقوقها ، وهذا ما سأحلله في هذا الفصل .

تحتاج الخدمة العامة إلى التضحية والشعور بعظم المسؤولية وخاصة عند ما تكون خدمة اختيارية لا ينال العضو عليها فائدة مادية . ويتوقف نجاح الحكومة المحلية على تضحية الأعضاء وشعورهم بالمسؤولية ومثابرتهم على العمل . ينتخب عضو المجلس عادة لمدة ثلاث سنوات لا يمكن في خلالها حرمانه من العضوية لأن ناخبيه غير راضين عنه أو عن طريقه اضطلاعه بالعمل ، وكل ما يخشاه العضو ألا يعاد انتخابه في نهاية المدة ، وقد تكون هذه رغبته الأكيدة وإذا كان منتميا لحزب قد يؤدي ذلك لحرمان أعضاء حزبه من أصوات الناخبين وهذه النقطة بالذات تدعوني إلى تنبيه أعضاء المجالس ألا يتأثروا بنزعاتهم الحزبية في عمل الحكومة المحلية وذلك لأنهم إذا اتبعوا النزعات الحزبية سيعارضون بعض المشاريع المفيدة لأنها لا تتفق مع سياسة الحزب الذي ينتمون إليه .

تحتاج الحكومة المحلية ككل عمل إلى الاتقان ومن واجب أعضاء المجالس أن يثقوا أنفسهم في شئون الحكومة المحلية وعند ما ينتخب العضو للمرة

الأولى عليه أن يدرس الأوامر المستديمة الخاصة بإجراءات المجلس وأعماله ،
فذلك مما يساعد على إتقان العمل ؛ وكل مجلس لابد له من أوامر مستديمة .

والعضو الذى يريد أن يخدم وأن يشارك فى أعباء الحكم المحلى عليه أن
يحضر جلسات اللجان لأن تلك هى التى تدار فيها شئون المجلس ، واستيعاب
ما يدور فى اللجان يوفر على الأعضاء الخطب المطولة فى المجلس والأسئلة التى
لا طائل وراءها ، ومن الحصافة أن يسعى العضو ليعين فى اللجان التى له إلمام
بأعمالها والتى سيكون مفيداً فيها ، ولا يمكن للعضو أن يحصل على أصوات
الناخبين إلا إذا تحدث فى اللجان والمجلس ، ولكن ليس معنى ذلك أن يكون
كثير الكلام بغير مبرر ، بل عليه أن يتحدث بإيجاز وفى الصميم ، وأن يحضر
موضوعه ، وأن يستعين بالأرقام الصحيحة والمعلومات الأكيدة . وإذا أراد
العضو أن يتوجه بمشروع جديد عليه أن يتصل بالموظفين المختصين ويستقى منهم
المعلومات ويستنير بأرائهم قبل أن يعرض مشروعه على اللجنة المختصة أو المجلس .
وبهذا سيرى الأعضاء أن الموظفين المختصين يدلونهم على الطريقة السوية لتقديم
المشروع دون أن يخطئوا فى الإجراءات أو يحدوا عن الصواب .

لكل مجلس لجنة مالية ، ويختلف تكوينها حسب الظروف وهذه اللجنة ذات
أهمية قصوى فى أعمال الحكومة المحلية ولا يحسن أن يعمل فيها إلا من له خبرة
بالشئون المالية ، ويتحتم أن يكون الرئيس من ذوى الاختصاص ، وواجب
العضو أن يراعى ذلك فى الترشيح والانتخاب .

المسائل المالية دائماً شائكة ولا بد من لفت نظر أعضاء المجلس إلى واجباتهم
فيما يختص بالمال . إذا كان العضو فى لجنة المالية ، فمن واجباته أن يقدم مع زملائه
التقديرات السنوية ليصادق عليها المجلس ، وأن تقدم حسابات الإيرادات
والمصروفات مرة كل ثلاثة أشهر للمجلس ، ومرة فى كل شهر اللجان التى تتولى
الصرف ، ولا يصح أن يستدين المجلس من القروض التى جمعت لأغراض
أخرى فهذا عمل غير قانونى .

وعلى الأعضاء أن يلاحظوا أنه لا يجوز لموظف واحد أن يجمع بين مسئولية
استلام المال وحفظ الحسابات ، أو أن يجمع بين التصديق على الصرف والصرف

فذلك عادة يؤدي إلى التلاعب بالمال وارتكاب جريمة الخيانة فيما أوثمن عليه .
ومن واجب الأعضاء أن يصرحوا بأية مصلحة مادية لهم أو لمن له صلة بهم
في أى مشروع ، أو عقد معروض على المجلس ، أو إحدى لجانه ، وقد أدى عدم
التصريح في بلاد غير بلادنا إلى فضائح كبرى .

يتصل عمل أعضاء المجالس بموظفي المجالس في عدة نقط . وأول اتصال يبدأ
عند تعيين الموظف ، وعلى الأعضاء أن يراعوا في الموظف عند اختياره خبرته
الإدارية وروحه الوطنية ، يزين كل ذلك تعليم حر . يضع المجلس السياسة التي
يسير عليها العمل ، وينفذ الموظفون تلك السياسة ، ولهذا ينبغي عمل حساب كبير
لإرشادات المحنكين من الموظفين ، ولكن ليس معنى ذلك ألا ينبه الرؤساء إلى
أخطائهم ، فإن خطأ الرئيس أكثر ضرراً من خطأ الموظف الصغير ، وينبغي أن
يشجع الموظفون ليدرسوا المسائل الفنية ويجروا امتحانات خاصة فيها ،
لأن موظفي الحكومة المحلية هم قطب الرحى فيها ، وإذا لم تتوفر فيهم الكفاءة الفنية
لا يمكن أن تنجز أعمال الحكومة المحلية . ونقطة أخرى جديرة بالاعتبار هي
توظيف الأشخاص بعد عقد مسابقات خاصة لذلك الغرض ، فذلك أكد
لترقية الإدارة .

والعضو الذي يريد أن يسير الزمن ، وأن يعمل على بصيرة ، لابد له من
الاطلاع على كل تشريع جديد يصدر عن الحكومة المحلية ، أو يمسه من قرب
أو عن بعد ، كما عليه أن يطلع على تقارير الحكومة المركزية ، وأن يطلب من موظفي
المجلس موافاته بتقرير مختصر عن كل تشريع يصدر وبهذا يصبح العضو والموظف
ملين بالقوانين التي لها مساس بالعمل .

وما دمننا نعيش في عصر التخصص ، فمن الخير للعضو الذي يلم بأطراف
التشريع أن يتخصص في عمل واحد من أعمال الحكومة المحلية ويتقنه ويصبح
فيه حجة ، كأن يتخصص في شئون التعليم ، أو في شئون الصحة ، أو في الطرق .
وإنى لأنصح لكل عضو في أى مجلس أن يتصل بناخيه في فترات ، وأن
يقص عليهم ما قام به المجلس من أعمال وأداة من خدمات للمجموعة ، وربما دعا
ذلك بعض الناخبين ليزوروا المجلس ويشاهدوا بأعينهم عمل ممثليهم .

يستطيع العضو في أى مجلس أن ينمى صداقات جديدة حتى مع مخالفيه في العقيدة السياسية ، لأن المسائل المحلية ليست مكان خلاف سياسى ، ويستفيد العضو من مثل هذه الصداقات ، لأن المرء يستفيد من دراسة وجهة نظر معارضيه . يحتاج القيام بعمل الحكومة المحلية إلى كثير من زمن الأعضاء ، ولا بد من التضحية والصبر والمثابرة . وإذا حسب الأعضاء أن عملهم لا يقدر فكفاهم جزاء أنهم بعملهم هذا يساعدون على رفع مستوى الحياة بين مواطنيهم ، وغرس روح الوطنية الصادقة بما يقدمون من قدوة حسنة ، ولا يمكن أن ينجح أى نظام حكومة محلية إلا إذا فاز بالتأييد التام من المواطنين . ومن واجب كل رجل وامرأة أن يعرف أن عليه واجبا يؤديه لأن كل حق يمنحه الفرد يقابله واجب يتحتم على ذلك الفرد أدائه . وإذا تضافرت الجهود لتجعل مكانا ما في هذه البلاد أسعد بما كان فذلك خير عمل وأصدق وطنية .

ولأعضاء المجلس حقوقهم كما لهم واجباتهم . وأول حق يخول لهم ، حق الحكم المحلى وإدارة شئون السكان محليا . وليس هذا بالشىء الهين ، فالحكومة المحلية جزء مهم من حكومة البلاد ، ويدير أعضاؤها الشئون التى تهتم السكان المحليين والشئون الأخرى التى يضعها المشرع ضمن أعمال الحكومة المحلية . ويجد الأعضاء فى ميدان الحكومة المحلية ميدان العمل غير المغرض متسعا ، وكثيرا ما تكون خدمتهم فى الحكومة المحلية تجربة منقطعة النظير يستفيدون منها فى حكم البلاد عامة ، فأنت ترى فى انجلترا أن رجلا مثل جوزيف شميرلين صعد من مجالس الحكومة المحلية إلى رئاسة الوزارة ، وهذا الحق يجعل الأعضاء يصدرون من القرارات ما يحسب فى ظاهره غير مغرض ومبني على البحث والمنطق ، ولكنه فى الواقع يؤثر فى حياة المئات والآلاف ممن تنفذ عليهم تلك القرارات ، وهذه الناحية جديرة بالعناية وخاصة من الاعضاء أصحاب الحق فى الحكم المحلى .

ويصبح العضو عند ما ينتخب للمجلس بحكم عضويته جزءا هاما فى ذلك التحسين المكين الذى تضعه المجموعة لمحاربة أعدائها اللدودين : الفقر والمرض والجهل والخبيل واختلال النظام الاجتماعى وسوء توزيع الثروة وموارد العيش بين الناس . وهذه حرب لا يعدل شرف الاشتراك فيها أى شرف ، وكل من تكون حرب خلاص

من المحن والويلات إذا كان من يشتركون فيها يحاربون مخلصين لا يتأثرون بمصالحهم الشخصية ، ولا يعملون حسابا غير حساب الصالح العام ، ونحن بعملنا هذا إنما نبرهن على أن الفرد خلق مدنيا بالطبع يتعاون مع جيرانه لمحاربة عدوه المشترك ، ولا يبقى كل فرد بمعزل عن الآخر يجاهد لمصلحته الخاصة .

أما حقوق الأعضاء التي يكفلها لهم دستور المجلس أو المجالس التي يشتركون فيها فتتلخص في حق إخطارهم بجلسات المجلس واللجان قبل مياعدها مع إرسال صورة من جدول الأعمال التي ستنظر في الجلسة ، ومن حق العضو أن يتقدم مع غيره من الأعضاء بطلب جلسة خاصة للنظر في أى موضوع من موضوعات يراها الأعضاء هامة ، وهذا الحق سلاح في يد الأعضاء ليعملوا به للصالح العام لا أن يتخذوه للعبث ، ولا تحمل الشؤون العامة عبث الأفراد .

ويتمتع عضو المجلس بحق حرية الرأي والإفصاح عن آرائه في المجلس واللجان التي يشترك فيها ، وهذا الحق هو الذى يميز عضو المجلس عن سواه . وعلى الأعضاء أن يستعملوا هذا الحق استعمالا معقولا فلا يتكلم العضو إلا حيث يحسن الكلام ، وأن يكون كلامه مختصرا ومفيدا ، وموجها للنقطة التي يبحثها المجلس أو اللجته . وإذا راعى العضو هذه القواعد في استعمال حقه هذا فسرعان ما يكسب ثقة المجلس وتصبح آراؤه موضع احترام وعناية من الجميع . ويحسن بي أن أنبه أعضاء مجالسنا في هذه الفترة التي لا يزال مفتش المركز يرأس فيها المجلس إلى أن المفتشين يرغبون في سماع الآراء المختلفة ولا يريدون أن يملوا إرادتهم على الأعضاء ، إنما المقصود من وجودهم في المجالس الآن الرعايه وتدريب الأعضاء على إدارة الشؤون المحليه . لقد مضى الزمن الذى يقول فيه العضو: «نعم» دون تفكير فيما وراءها ودون اعتقاد فيما يقول ومضى أيضا الزمن الذى يقال فيه: «لا» لمجرد العناد . إننا ندعو أعضاء المجالس للتفكير الحر ومراعاة الصالح العام .

لعضو المجلس الحق أن يتقدم بأى مشروع جديد للنظر فيه في اللجان ، أو المجلس وأن يدعو المجلس إلى تنفيذ ذلك المشروع وهذه هي النقطة التي يبدأ فيها العضو عمله المفيد وهي المحك لمقدرته ولهذا لا بد من تمحيص المشروع وتقليبه

على كل الوجوه قبل عرضه على اللجنة أو المجلس ولا بد من استشارة الفنيين من موظفي المجلس والتأكد من الأرقام والاحصائيات . ولا يحسن بمن له مثل هذا الحق أن يضيع وقته ووقت اللجان والمجلس في مشاريع غير عملية أو في عرض آراء فطيرة لم يقتنع صاحب الاقتراح بصحتها . حسن جداً أن يتقدم العضو بالمشاريع الجديدة ، ولكن لا يليق بالعضو أن يكون قصير النظر خاطيء التقدير فذلك مما يفقده احترامه بين زملائه ، وربما عند ناخبيه .

هنالك بعض الحقوق ولكنها ليست من الأهمية التي تدعو إلى تقييدها في مثل هذا البحث لأنها من البديهيات ، فكل عضو يعلم أن من حقه أن يكون عضواً على أقل تقدير في لجنة أو أكثر من لجان المجلس ، ويعلم أيضاً أن من حقه أن يصحح وقائع الجلسة عند ما يتلوها الرئيس في اللجنة ، أو في المجلس إلى غير ذلك من شئون المجالس والاجراءات .

ليس المقصود من هذا الفصل استيعاب كل واجبات أعضاء المجلس وحقوقهم ، ولكن المقصود منه التنوير وتنبيه الأعضاء إلى واجباتهم الرئيسية ، وتذكيرهم بحقوقهم ليتمتعوا بها في سبيل الصالح العام .

وإني لأختم هذا الفصل بمبدأ أراه قديماً إلا وهو : « على كل فرد أن يقوم بواجباته على الوجه الأكمل قبل أن يطالب بحقوقه والذي يقدر الواجب وينهض به لا يسلب حقه إنما يعطاه طواعيه أو قهراً » . وليكن هذا المبدأ شعار جميع من يعملون عندنا في الحكومة المحلية .

الفصل السادس عشر

علاقة الحكومة المركزية بالحكومة المحلية

كل دولة تحتاج إلى الاتصال الوثيق والتناسق التام بين مصالح الحكومة المختلفة فيها ، وبين مصالح الحكومة المركزية والحكومة المحلية ، حتى تتأكد من أن الأداة الحكومية سائرة في الطريق المؤدية إلى الرفاهية والأمن وسعادة جميع أفراد الدولة . وفي البلاد الحرة ذات الحكومات الدستورية البرلمانية نجد الرئيس الأول للدولة سواء أكان ملكاً أو رئيس جمهورية يؤدي ثلاث وظائف عن طريق البرلمان : أولاً يخلق الإدارة الإدارية ويعطى كل جزء من أجزائها الوظائف التي يجب أن يؤديها ؛ وثانياً يمد تلك الأداة بالوقود الذي يسيرها ويضمن بقاءها ألا وهو المال ؛ وثالثاً يشرف على كل هذه الإدارة .

ومن المعلوم أن كل مصلحة من مصالح الحكومة المركزية يشرف عليها وزير مسئول أمام البرلمان ومسئولية الوزراء مسئولية مشتركة وعلى الانفراد ، ومعنى ذلك أن كل الوزارة مسئولة عن أى عمل يصدر من أى وزير من أعضائها . وعلى هذا الأساس يشرف البرلمان على كل أعمال الحكومة المركزية فهو يناقش هذه الأعمال ويستجوب الوزارات ضمن الحدود الدستورية المرعية . أما في البلاد غير المستقلة ، حيث لا يوجد برلمان ولا دستور فالأمر عسير ، ولكن من المسلم به أن رؤساء المصالح المختلفة يجتمعون في مجلس ويناقدون سياسة مصالحهم وعلاقاتها والأعمال التي قامت بها أو تنوى القيام بها ، وهو نوع من الرقابة وإن كان الشعب لا يشرف على أعمالهم بواسطة نوابه أو ممثليه . على أن هذا المبحث لا يعنينا كثيراً في هذا البحث ، إنما الذي يعنينا أن نحدد مدى الاتصالات اللازمة لصيانة الحكم في البلاد بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية .

إن المصالح ذات الاتصال المباشر مع الحكومة المحلية هي مصلحة المالية ، ومصلحة الصحة ، ومصلحة المعارف ، ومصلحة الأشغال ، وأخيراً وليس آخراً السكرتير الإداري . أما الناحية القضائية فستحدث عنها بإسهاب لأنها ذات أهمية عامة .

وعلاقة هذه المصالح التي ذكرناها إما علاقة تشريع أو علاقة إدارة ، وإن كان من الصعب تحديد معاني الكلمات إلا أننا نستطيع أن نسمى « تشريعاً » أى قانوناً أو لائحة تنطبق على وجه العموم على كل الحكومة المحلية أو فصيلة من مجالس الحكومة المحلية ، مثال ذلك : اللائحة الأساسية للمدن أو اللائحة الأساسية للبلديات ، ونستطيع أن نسمى « إدارة » أى أمراً يصدر لهيئة حكومة محلية معينة بالذات ، مثال ذلك أن يصدر مدير مديرية كردفان أمراً يقضى بمنع اشتراك الأجانب في عضوية المجلس .

أما القسم الأول ألا وهو التشريع فهو من نوعين : الأول ما تصدره أية مصلحة من مصالح الحكومة المركزية قبل أن يصدق عليه الحاكم العام في مجلسه وهو لا يكاد يكون تشريعاً وقل أن تلجأ إليه مصالح الحكومة المركزية . والثاني ما تصدره هذه المصالح بعد أن يفوض لها الحاكم العام في مجلسه إصداره ، وهذا النوع من التشريع يسمى تشريعاً بالتفويض أو تشريعاً ثانوياً . وعندما تقوى شوكة الحكومة المحلية وتتدرب مجالسها على العمل ، لا أحسب أن أية مصلحة من مصالح الحكومة المركزية ستقدم على التشريع قبل أن تبحث مع المجالس المختلفة روحه وتفاصيله وما قد يلقاه من الصعوبات المحلية إلى غير ذلك من المسائل التي يهتم بها المشرع ، والغرض من هذا التفويض للمصالح إنما يرجع إلى أسباب عدة : أهمها أن المشرع الأول للدولة ، سواء أكان البرلمان أو الحاكم العام في مجلسه عنده الكثير من المسائل التي تستوجب عنايته وليس في مكتبته أن يبحث في التفاصيل ويقرها ، وثانياً لأن العصر الحديث يدعو إلى ضرورة الاختصاص ، والمصلحة الطبية مثلاً أدرى بشؤون الصحة العامة ومستلزماتها من مجلس الحاكم العام مجتمعا . وهذا التفويض كثيراً ما يقيد بعرض التشريع على المجلس لإقراره قبل أن تصدره المصلحة المختصة ، ولتكن مهمة الحكومة المركزية

وضع خط السير بعد المشاورة مع وحدات الحكومة المحلية على ألا تتدخل الحكومة المركزية في عمل من أعمال المجلس إلا إذا رأت أن مجلسا يسلك سياسة خاطئة تتنافى مع الرغبات القومية فيحق لها آنذاك أن تتدخل لترعى تلك المصالح والرغبات العامة .

بقيت مسألة التدخل الإداري :

والغرض الأول منها التأكد من أن الحكومة المحلية تنفذ التشريع الذي تقيدها به الحكومة المركزية وفي ذات الوقت التأكد من أن أداة الحكومة المحلية قائمة على الحكمة والنزاهة ومراعاة مصالح الجمهور وسائرة في سبيل التقدم المنشود .

وعلاقة الحكومة المركزية بالحكومة المحلية تتلخص في أربع مسائل . أولا التصديق لها بالإعانة أو حرمانها منها ، وثانيا إتمام عمل معين بالذات ، وثالثا رفض النزاع ، ورابعا تقديم النصيح .

لقد رأينا أن أغلب مصادر المال الذي تعتمد عليه الحكومة المحلية إنما تأتي من الحكومة المركزية أو تسيطر عليها الحكومة المركزية ، فما الإعانات التي تقدمها الحكومة المركزية إلا لتشجيع المجالس لتقوم بواجبها وتؤدي أعمالها . وتحرص الحكومة المحلية على القيام بأعمالها وإرضاء مصالح الحكومة المركزية التي تتصل بها في حدود القانون لأن على قيامها بالعمل وتنفيذ رغبات مصالح الحكومة المركزية يتوقف التصديق بالإعانة أو الحرمان منها . وفي إنجلترا مثلا وإن كانت هذه الأشياء مقيدة بقانون إلا أن قرار الوزير غير مقيد والوزير ملزم عند حرمانه أى مجلس من الإعانة أو جزء منها أن يعرض ذلك على البرلمان ويؤيده بالأسباب المعقولة . والقاعدة التي يبنى عليها التصديق ، أو الحرمان هي المستوى المعقول من الكفاءة ، وهذه مسألة تقدير وليست تقاس بماضى المجالس إنما تقاس بمقدار ما قام به من أعمال إصلاح وتقدم ، وما قامت به مثيلاته في ذات الوقت وهذا المبدأ سليم ويجب تطبيقه في السودان ولكن العقدة التي لا يمكن التخلص منها هو السؤال الذي يعترضنا كلما فكرنا في الهيئة التي يمكن أن يحاسب

أمامها رئيس المصلحة المختص وليس عندنا برلمان وليس لنا هيئة تمثيلية لها حق مناقشة أعمال المصالح الحكومية .

لقد ذكرنا أن القروض من مصادر المال التي تركز إليها الحكومة المحلية . وهذه أيضا نقطة اتصال بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية وتوجب تدخل الأولى وفرض رقابتها أولا في التصديق على مبدأ القرض بعد الاقتناع بضرورة العمل الذي من أجله سيجمع المال وينفق ، وثانيا التأكد من أن المال قد صرف في العمل الذي من أجله صدق بالقرض . وعندنا في السودان لا بد من تدخل المصلحة المختصة التي قد يقع العمل المراد إنشاؤه ضمن اختصاصها .

ولكننا نشاهد الآن في السودان تدخلا غير محمود من الحكومة المركزية في عمل الحكومة المحلية . فرئيس المجلس مفتش المركز وضابط المجلس التنفيذي مأمور المركز أو نائبه ، وهؤلاء هم رجال الحكومة المركزية الذين كانوا يضطلعون بهذه الأعمال قبل قيام مجالس الحكومة المحلية وضابط الصحة موظف من موظفي الحكومة المركزية وإن كان نصف مرتبه في بعض الأماكن تدفعه الحكومة المحلية ويتدخل مدير المديرية تدخلا غير محدود فهو يعين الرئيس ونائب الرئيس وضابط المجلس وهو يعين بعض الأعضاء وله حق إصدار بعض الأوامر إلى غير ذلك من السلطات الواسعة . وهذا مما يجعل حكومتنا المحلية أشبه بحكومة فرنسا المحلية منها بالحكومات المحلية القائمة على أساس ديمقراطي يقضى بحكم الرجال المحليين المنتخبين لمنطقتهم لتكون حكومتهم بالفعل حكومة الشعب للشعب ، وإننا لنأمل أن يزول كل هذا التدخل بمجرد انتهاء فترة الانتقال من الحكم البيروقراطي إلى الحكم اللامركزي عن طريق مجالس البلديات والمدن والأرياف .

يقل التعاون بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية في الحالات التي يكون فيها إيراد الحكومة المحلية من النوع الذي يدفع مقابل خدمات خاصة تقدمها الحكومة المحلية للجمهور ، وحتى في هذا الصدد تتدخل الحكومة المركزية في إنجلترا وتحدد أثمان الغاز والكهرباء ، كما تفتش دفاتر الرسوم التي تحصلها هيئات الحكومة المحلية . وفيما عدا ذلك فالحكومة المحلية مطلقة التصرف تصنع ما تشاء .

أما مسألة العوايد المحلية ، وهي في الغالب لب إرادات الحكومة المحلية ، فمتروكة لها في انجلترا تقدرها حيث تشاء ، وقد أدت إلى الفوضى في بعض الأحيان ، وبلغت درجة اضطرت معها الحكومة المركزية للتدخل ، أما هنا فمسألة العوايد المحلية مقيدة تشرف عليها الحكومة المركزية ، ولكن ربما أصبحت مع مرور الزمن من المسائل الخالصة للحكومة المحلية . والآن يستطيع أى مجلس حكومة محلية أن يقرر زيادة عوايد المدينة أو الصحة في مدينته أو في جزء منها لأسباب معقولة يبررها ويطلب تصديق السكرتير المالى عليها . وقد حصل بالفعل في مجلس مدينة الأبيض أن طلب زيادة العوايد في مناطق سكن الأهالي في جهة معينة من المدينة ذلك لأن ما يصرف على تلك الجهة في خدمات الصحة العامة والنظافة كثير جداً وما يدفعه السكان قليل جداً .

والحكومة المركزية تشرف على حسابات الحكومة المحلية ، إذ لها حق مراجعتها سنوياً كما بينا ذلك في فصل سابق . وبهذا تحس الحكومة المحلية في كل عمل يحتاج إلى الصرف بعين الرقيب الحكومى وتعمل حسابها وتتأكد من أن الصرف قانونى وفي وجه مشروع .

وبغض النظر عن المسائل المالية فهناك بعض أعمال إدارية معينة لا يمكن القيام بها إلا بمعاونة الحكومة المركزية . فمثلا كل الأوامر المحلية الخاصة بالصحة والتي يصدرها مجلس المدينة تحتاج إلى موافقة لجنة الصحة المركزية ، كما أن الأوامر الخاصة بالأعمال الإدارية تحتاج إلى موافقة السكرتير الإدارى أو مدير المديرية ومشاريع تخطيط المدن وإزاحة مناطق سكن الأهالي وغير هذه من المسائل التى تحتاج إلى تصديق من سلطة عليا كل هذه أعمال لا بد فيها من الاتصال الوثيق بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية . ويجب على الحكومة المحلية ألا تعين مثلاً ضابط الصحة أو تفصله إلا بموافقة مدير المصلحة الطبية .

بقيت مسألة النصح والإرشاد :

أولا إن اللوائح الأساسية والنماذج التى تصدرها مصالح الحكومة المركزية

وتطلب من مجالس الحكومة المحلية اتباعها تكاد تكون إجبارية أكثر منها مجرد نصح أو إرشاد .

وثانياً فإن مصالح الحكومة مصدر معلومات وإحصائيات كثيرة ومفيدة ، وتحتاج لها الحكومة المحلية في كثير من أعمالها ويمكن لهذه المصالح أن تبلغ هذه المعلومات لهيئات الحكومة المحلية عن طريق النشرات الدورية أو المذكرات وغير ذلك من الوسائل .

وبهذا نرى أن الحكومة المركزية تتعاون مع هيئات الحكومة المحلية بشتى الطرق ، والغرض من ذلك التأكيد من أنه في كل منطقة من مناطق القطر تقوم الحكومة المحلية بالخدمات الأساسية التي تتطلبها الدولة لكل فرد من مواطنيها ، وألا يكون مستواها دون الحد الأدنى الذي تقرره الدولة .
وثالثاً التأكيد من أن الأموال التي ساهمت بها خزانة الدولة العامة قد أنفقت على أحسن وجه .

ولأريد أن يفهم من ذلك أن الحكومة المركزية تتدخل بغير موجب في عمل الحكومة المحلية بل ليس لها الحق أن تتدخل إلا في مسائل البوليس وذلك لحفظ الأمن العام وهذه الخدمة ما زالت في السودان كلها من عمل الحكومة المركزية . وللناخبين المحليين أن يختاروا من يشاءون ليكون عضواً في مجلسهم ، وللمجالس الحق أن تفرض ماتراه لازماً من العوايد للقيام بالأعمال الملقاة على عاتقها ، ولها أن تتمتع بكل السلطات المخولة لها ، ولها أن ترتب إدارتها الداخلية على الوجه الذي تراه محققاً للإدارة الصالحة ومطابقاً للفائدة المطلوبة ، ولها أن تختار موظفيها إلا أولئك الذين قيد تعيينهم ، أو فصلهم بموافقة أية مصلحة من مصالح الحكومة المركزية . ومن هذا نرى أن الحكام المحليين لهم مطلق الحرية فيما يعملون داخل هذه الحدود وليكنها حرية مقيدة بالقانون ككل الحريات ويذبح فيها احترام حريات الآخرين ورعايه القانون .

والآن لننتقل إلى الرقابة القضائية :

وهي رقابة لا تنحصر في أعمال الحكومة المحلية وحدها بل تشمل أعمال الحكومة المركزية والأفراد على السواء . ومن واجب محاكم القضاء أن تراعى

العدالة في تطبيق القانون على الأفراد والجماعات لأن القانون لا يطبق بحرفه إنما بروحه ومراعاة كل الظروف . وكل قضية تنظر حسب ظروفها وملابساتها ، ويعتبر القاضي ليس وقائع القضية وحدها وحرفية القانون وحده ، إنما يعتبر على السواء مايجب عمله في سبيل المصلحة العامة ، أما إذا اقتصر عمل المحاكم على حرفية القانون فسيصبح عملها آلياً ولن تحقق العدالة المنشودة . ومن البدهى أن في كل خطوة من الخطوات الإدارية نقطة تعتبر حرية التصرف فيها إجراءً قضائياً وإن كانت الإدارة هي التي تفصل فيها على أن تعاون محاكم القضاء في عمل الحكومة يختلف عن كل تعاون آخر بين مصالح الحكومة المركزية ، وأظهر ما يكون هذا الاختلاف في محيط الحكومة المحلية ، ولأن نعرف مهمة المحاكم علينا أن نعرف أولاً نتيجتين من أعمال التشريع في الدولة .

لكل فرد الحق أن يعمل مايريد على شرط ألا يتعدى حدود القانون المدني والجنائي المعمول بهما في البلاد ومعنى ذلك أنه إذا تعاقد مع شخص آخر وأخل بشروط التعاقد أو عمل شيئاً بطريق غير قانوني وسبب ضرراً لشخص آخر ، فهو محاسب على فعله أمام محاكم القضاء المدني . ويلزم بدفع التعويض القانوني للشخص الذي نزل به الضرر . وهناك صنف آخر من الإجراءات المدنية ليس هذا مكان ذكرها ، وإذا ارتكب جرماً ضد قانون العقوبات أو أى قانون آخر يفرض عقوبة على من يخالف نصوصه فإنه يقدم للمحاكمة ، وإذا ثبت جرمه عوقب عليه إما في ماله ، أو جسده ، أو حريته بحبسه ، هذه كل القيود المفروضة على الشخص العادي وهي قيود سلبية .

أما هيئات الحكومة المحلية وهي شخصية قانونية فعليها قيود إيجابية غير تلك القيود السلبية ، فهي ليس لها مطلق التصرف والحرية في عمل كل مايريد ، إنما هي مقيدة بأن تعمل داخل حدود السلطات المخولة لها والأعمال المصرح لها بها في دستور تكوينها ، أو بأمر من السلطة التشريعية التي لها حق تحديد اختصاصات هذه الهيئات بقانون تصدره ، ولهذا فأول واجب على محاكم القضاء عند نظر المسائل المتعلقة بهذه الهيئات أن تدرس دستور تكوينها والتشريع الخاص بها وترى هل العمل الذي قامت به داخل ضمن نطاق اختصاصاتها

أم قد قامت بعمل خارج سلطتها، فإن كان العمل خارج سلطتها فالهيئة غير مسئولة قانوناً عن عواقبه، ولكن هذا لا يعنى الموظفين أو الأشخاص المسئولين الذين قاموا بالعمل عن المسئولية الشخصية. وفي بعض الأحوال قضت المحاكم بمسئولية الهيئة عند ارتكاب خطأ من الأخطاء البسيطة بأمر صادر من الهيئة، وإن كان العمل خارج نطاق سلطتها. ومن حق محاكم القضاء أن تصدر أمراً بمنع مثل هذه الهيئات من عمل شيء خارج نطاق سلطاتها إذا نمت إليها أن هيئة ما تنوى ذلك العمل.

وهيئات الحكومة المحلية خاضعة للقيود السلبية، فإذا أتت عملاً ضمن حدود اختصاصها وتسبب منه ضرر لشخص عادى، فلذلك الشخص حق مقاضاتها ومطالبتها بإزالة الضرر، ولكن هذه الهيئات لها بعض امتياز إذ يسمح لها القانون في بعض الأحيان بعمل أشياء لا يسمح بها للفرد وذلك لتتمكن هذه الهيئات من أداء واجبها. فلهيئات المختصة أن ترغم الناس على دفع العوائد دون أن ترتكب في ذلك مخالفة يعاقب عليها القانون، وللحكومة المركزية أن تعطيها حق امتلاك أراضي أشخاص عاديين إذا كان ذلك للمصلحة العامة، إلى غير ذلك من الامتيازات.

ولا أريد أن يفهم من هذا أن القانون يميز الهيئات المذكورة على الأشخاص العاديين في الإجراءات التي تعرض أمام المحاكم، إنما تطبق المحاكم قانوناً واحداً على تلك الهيئات والأفراد، وكل ما تراعيه المحاكم هو: هل العمل الذي من أجله رفعت القضية داخل ضمن نطاق عمل هيئة الحكومة المحلية وسلطتها؟ وثانياً هل هذا العمل ضمن الامتيازات المسموح بها قانوناً لهذه الهيئة؟

وللمحاكم دور آخر تلعبه في ميدان الحكومة المحلية ذلك أنه إذا فرضت واجبات على هيئة الحكومة المحلية لتقوم بها لصالح المجموعة وقصرت الهيئة في أداء هذه الواجبات فمن حق المحاكم أن تضطر الهيئة إلى أداء تلك الواجبات، بل من حقها أن ترى أن هذه الواجبات نفذت وتراعى المحاكم في ذلك المصلحة العامة وتستوثق من أن الهيئات العامة وحتى الأشخاص العاديين قد قاموا بالواجبات التي يفرضها عليهم القانون لصالح الجمهور، وعلى المحاكم أن ترعى حقوق

الأفراد وتتأكد من أن الهيئات العامة لا تكررهم على شيء لا يتطلبه القانون ،
أو لا يبيحه .

على أن هنالك بعض المناطق التي لا تستطيع المحاكم التدخل فيها ، وذلك عند
ما يعطى القانون رجال الإدارة أو الحكومة المحلية حق التصرف المطلق ، ومعنى
ذلك أنه لا يوجد قانون تستطيع المحاكم أن تتدخل وترعى صحة تنفيذه ، ولكن
ذلك لا يمنع المحاكم أن تطلب من رجال الإدارة أن يبرزوا السلطة التي يستندون
عليها فيما يعملون ، ولابد من تبيين هذه الحدود حتى لا تتداخل اختصاصات
القضاء والإدارة ، وحتى لا يترك مجال للنزاع .

ونرى مما تقدم أن مصلحة الفرد والمصلحة العامة ترعاها محاكم القضاء بتطبيق
القانون ، وإذا كانت المسألة خارج اختصاص محاكم القضاء ، فيستطيع الفرد أن
يستعمل سلاحه السياسى وذلك حقه فى التصويت العام ليختار الرجال الصالحين
للحكم ، ولابد من أن ييسر سبيل محاكم القضاء للأفراد ، وخاصة فى القضايا التي
بينهم وبين الهيئات العامة وخاصة فى بلاد كالسودان .

ويحسن أن ينه إلى أن محاكم القضاء لا تتدخل إلا إذا طلب إليها شخص
ذلك التدخل ، أو إذا طلبت إليها هيئة أخرى ، أو إذا تقدم إليها المحامى العمومى
نيابة عن الحكومة المركزية يطلب مقاضاة هيئة من هيئات الحكومة المحلية ،
ولهذا السبب ربما لا تصل إلى محاكم القضاء أغلب ظلمات الأفراد ، إما لأنهم
غير قادرين على تحمل أتعاب ومصاريف المقاضاة ، وإما لأن الجمهور لا يعرف
حقوقه ويعتبر مقاضاة هيئة الحكومة المحلية أو الحكومة المركزية جرماً لا يغتفر .
وهناك عقدة قانونية تجعل الأفراد يجمعون عن مقاضاة هيئات الحكومة
المحلية ، لأن القانون لا يتطلب منهم فقط أن يبينوا أن هيئة الحكومة المحلية
قصرت فى واجب ما ، وأن هذا الواجب حق لجمهور الأفراد القاطنين داخل
تلك المنطقة ، بل يتطلب من الفرد أن يثبت أن ذلك الواجب من حقه هو شخصياً
وإذا كان الواجب الذى قصرت فيه هيئة الحكومة المحلية واجباً عليها للجمهور
عامة فليس للفرد حق تعويض شخصى ، وإذا غرمت الهيئة فالفائدة لا تعود عليه .
وهذا من ضمن الأسباب التي لا تشجع الأفراد على مقاضاة هيئة الحكومة المحلية .

وخلاصة القول فمحاكم القضاء تؤدي واجبها عند ما يطلب اليها ذلك من أفراد أو هيئات . وهي تبين للمتقاضين حدود القانون وتعلن حكمها ، وهي تمنع الهيئات المحلية والأفراد على السواء من مخالفة القانون وتحميهم على السواء ، وتضطر الهيئات والأفراد للقيام بالواجبات القانونية المفروضة عليهم . ومجرد وجودها انذار للفرد والحكومة بأن يد القضاء على استعداد لتمنع التعدي وتضرب على أيدي الجناة .

ولمحاكم القضاء في السودان سلطة استثنائية على بعض أعمال هيئات الحكومة المحلية وإن كانت هذه السلطة محصورة على مناطق البلديات إلا أننا نأمل أن تعم مناطق المدن ومناطق الأرياف ، وهذه واحدة من المسائل التي يجب الفصل فيها بين أعمال القضاء وأعمال الإدارة .

من كل ما تقدم يتضح لنا جلياً أن العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية يجب أن تكون وثيقة لضمان سلامة الحكم وصلاحيته ، والمقصود من اللامركزية الاتصال الأكيد بالأشخاص المحليين الذين من أجلهم تؤدي الحكومة واجبها وتقوم بهذه الخدمات ، وفي ذات الوقت التركيز والاتصال بالحكومة المركزية لأحكام الرقابة وتأسيس سياسة واحدة متسقة في كل أنحاء القطر .



مسطورات
MUSTORAT

الفصل السابع عشر

مجالس المديريات

وردت في نهاية المذكرة الإيضاحية لقانون الحكومة المحلية سنة ١٩٣٧ إشارة على أن تشريع الإدارة المحلية لا يعتبر كاملاً بصدد تلك القوانين الثلاثة وظلت تلك الإشارة مبهمه إلى أن صدر قانون الحكومة المحلية «مجالس المديريات» سنة ١٩٤٣ فكشف السر ، وجاءت مجالس المديريات متممة لبناء الحكومة الهرمي الشكل .

وها هي المذكرة الإيضاحية لقانون الحكومة المحلية ومجالس المديريات ، سنة ١٩٤٣ تقول : « قد يكون في مديرية من المديريات بلدية وعدة مناطق مدن وعددا من مناطق الأرياف ولكل منها سلطاتها المحلية وقد تنشعب بعض المسائل المحلية فيما يتعلق بالتعليم ، والتطور الاقتصادي والصحة العامة والأمن العام ، والمواصلات بتداخلها في عدة إدارات محلية أو قد يستحسن وجود تماثل بين الأوامر المحلية لعدة سلطات محلية فعبء التنسيق والفصل فيها يقع على عاتق مدير المديرية ، وكما رثى في سنة ١٩١٠ أن لتعقد التزايد في مسائل الإدارة يقتضى إشراك مجلس مع الحاكم العام في القيام بسلطاته التنفيذية والتشريعية ، فكذلك الحال الآن - فقد رثى بنمو الإدارة المحلية الحديث إشراك مجالس مكونة من سلطات محلية ، ومن متورى المواطنين مع مديري المديريات في مباشرة سلطاتهم المحلية ، .

ويعطى قانون مجالس المديريات الحاكم العام في مجلسه من إصدار أمر بإنشاء مجلس مديرية في أية مديرية وأن يبين في ذلك الأمر القواعد التي يسير عليها المجلس موضحة كيفية تنفيذ السلطات والواجبات التي تمنح من وقت لآخر

لذلك المجلس ومبينة الطريقة التي يتبعها المجلس في مداولاته وواضحة أية نصوص ملحقه أو إضافية يرى أنها ضرورية أو مناسبة لحين نفاذ أغراض هذا القانون على ألا تكون تلك القواعد مخالفة لنصوص قانون مجالس المديرية . وللحاكم العام في مجالسه أن يعدل ذلك الأمر من وقت لآخر بأمر ينشر في غازية حكومة السودان وهذه هي الوسيلة القانونية لإنشاء مجالس المديرية كما نصت عليها المادة الثالثة من القانون المشار إليه آنفاً .

وأُسندت رئاسة كل مجلس مديرية لمدير المديرية ، أما نائب الرئيس فيعينه أمر إنشاء المجلس ، وقد يكون من الأعضاء وقد يكون من موظفي المديرية الإداريين ويرأس المجلس المدير وفي حالة غيابه نائب الرئيس . أما إذا تغيب الاثنان فيرأس المجلس الشخص الذي يعينه المدير لهذا الغرض ، وإن لم يعين أحد فيرأس المجلس من ينتخبه الأعضاء من بينهم لرئاسة الجلسة .

وتنص المادة الخامسة على تكوين المجلس ، وينبغي أن يكون نصف أعضائه على الأقل من الأشخاص الذين هم سلطات حكومة محلية أو أعضاء سلطات حكومة محلية في المديرية المذكورة ، أى من السلطات المحلية للأرياف ، المعروفة في الماضي بسلطات الإدارة الأهلية ومن أعضاء مجالس البلديات والمدن المؤسسة بمقتضى تشريع الحكومة المحلية الحاضر .

أما باقى أعضاء المجالس فيكونون من ممثلى أهم المصالح الاجتماعية والاقتصادية فى المديرية ، كالزراعة ، والصحة ، والتجارة ، والتعليم .

ويكون دخول ممثلى الإدارة المحلية فى المجالس إما بالتعيين أو بالانتخابات ، ويتبع المدير فى ذلك أحسن الطريقتين لضمان تمثيل الهيئات المختصة تمثيلاً صحيحاً .

ويعين المدير باقى الأعضاء بالطريقة التى ينص عليها أمر إنشاء المجلس . وتتجه النية على النص فى تلك الأوامر القاضية بإنشاء مجالس المديرية بضم بعض موظفى الحكومة الذين فى الخدمة إن دعت الضرورة لذلك .

وتنص المادة السادسة على سلطات وواجبات تلك المجالس وتقسم تلك السلطات والواجبات إلى ثلاثة أقسام :

١ أن ينصح للمدير في تنفيذ سلطاته وواجباته كسلطة مراقبة أو منظمة أو كسلطة غير ذلك بموجب تشريع الحكومة المحلية .

ب وأن يباشر أية سلطة ، أو أى واجب ممنوح للمدير بموجب ، أو مقتضى تشريع الحكومة المحلية ، ومحول للمجلس بموجب نصوص المادة السابقة من هذا القانون .

ج وأن ينصح للمدير في أية مسألة أخرى .

ومن هذا يتضح أن واجب مجلس المديرية الأولى لا يتعدى النصح ، وهو في هذا مجلس استشارى لا يتمتع بسلطة تنفيذية ولا أخرى تشريعية. ولا يحل مكان المدير في السلطات المخولة له بموجب تشريع الحكومة المحلية إلا إذا أذن الحاكم العام بأمر يصدره في غازية حكومة السودان للمدير بأن يحول تلك السلطات للمجلس ، وإلى أن يصدر مثل ذلك الأمر فجالس المدير يات رأيها استشارى غير مقيد ولا ملزم .

والآن دعنا ننظر في أوامر إنشاء مجالس المديرية التي صدرت وترى بالفعل كيف كونت وما هي السلطات والواجبات التي أسندت إليها . ثم فلتر هل هذه المجالس بوضعها هذا تعتبر حلقة مكتملة لنظام الحكومة المحلية في السودان وتشبه ما يسمى في إنجلترا مجالس المقاطعات (County Councils) أم هي مجالس لا إلى هذه ولا إلى تلك .

صدرت أوامر مجالس أربع مديريات في ملحق التشريع لغازية حكومة السودان رقم ٧٣٨ بتاريخ ١٥ مارس سنة ١٩٤٤ وهى النيل الأزرق وكردفان والشمالية وكسلا ولا تختلف هذه الأوامر عن بعضها البعض إلا في عدد أعضاء مجلس كل مديرية. فحدد عدد أعضاء مجلس مديرية النيل الأزرق بثمانية عشر عضواً ، وفي كردفان بواحد وعشرين عضواً وكل من الشمالية وكسلا بخمسة عشر عضواً ، وفيما عدا ذلك فلا أوامر مطابقة لبعضها البعض تمام المطابقة ، ولهذا فلا داعي للنظر في كل الأوامر ، وسنحصر بحثنا على أمر مجالس مديرية النيل الأزرق كمثال لغيره من الأوامر .

قسم الأمر إلى أربعة أجزاء :

الجزء الأول عبارة عن مقدمة باسم المجلس ومدلول الألفاظ وليس فيه ما يحتاج إلى تعليق .

والجزء الثاني ينص على تشكيل المجلس وهو حجر الزاوية في الأمر وعليه يتوقف نجاح المجلس أو فشله . وتنص المادة ٤ - (١) على أن المدير رئيس المجلس ونائب المدير نائب رئيس المجلس . وهنا أيضا حرم العنصر الوطني من فرصة المران على رئاسة هذه المجالس ، وكان يحسن أن يكون نائب الرئيس من الأعضاء الوطنيين ، وإلا فلن يأتى اليوم الذى يرأس فيه هذا المجلس وطنى . وتحدد المادة ٤ - (٢) عدد الأعضاء بثمانية عشر عضوا زيادة على الرئيس ونائبه ، وهؤلاء الأعضاء يعين المدير ، إما بالترشيح المباشر بعد الاستشارة التى يراها مناسبة ، أو بعد الانتخاب وفق القواعد الموضوعة فى الجزء الرابع من الأمر ، أربعة عشر عضوا من بين الأشخاص الذين هم سلطات حكومة محلية مؤسسة بالمديرية بموجب أحكام قانون الحكومة المحلية « مناطق الأرياف » سنة ١٩٣٧ ، أو من الأشخاص الذين هم أعضاء بتلك السلطات الحكومية المحلية ، أو أعضاء بمجالس لها اتصال بها . وللمدير الحق أن يعينهم من بين الأشخاص الذين يحتمل تعيينهم سلطات حكومة محلية ، أو أعضاء سلطات حكومة محلية ، أو أعضاء لها اتصال بسلطات حكومة محلية فيما إذا رأى زيادة عدد أشخاص تلك السلطات . ومن هذا يتضح أن أكثر من ثلثى أعضاء المجلس يكونون من مناطق الأرياف . أما المدن فللمدير أن يعين إما بالترشيح المباشر بعد الاستشارة التى يراها مناسبة ، أو بعد الانتخاب وفق القواعد الموضوعة بالجزء الرابع من الأمر عضوا واحدا من بين الأشخاص الذين هم أعضاء سلطة حكومة محلية مؤسسة بالمديرية بموجب أحكام قانون الحكومة المحلية « للمدن » سنة ١٩٣٧ . ومن هذا يتضح جليا أن سكان المدن لا يمثلون تمثيلا معقولا فى مجلس المديرية ، وإذا كان هنالك أكثر من مجلس مدينة واحد فى المديرية فسيمثل مجلس واحد على حساب المجالس الأخرى . أما الثلاثة الأعضاء الباقون فيعينهم المدير من بين الأشخاص الذين يرى

بمحض اختياره أنهم ممثلون لأنهم المصالح الاجتماعية والاقتصادية في المديرية ، ويشترط أن يكون على أقل تقدير ثلاثة أرباع الأعضاء من أصل سوداني ، أو مولودين في السودان ، أو حاملين جواز سفر سوداني ، وهذا شرط عادل ولا غبار عليه . ويجوز أن يكون واحداً أو أكثر من واحد من بين الأعضاء من موظفي حكومة السودان العاملين متى رأى المدير ذلك ضروريا لضمان تمثيل أهم المصالح الاجتماعية والاقتصادية في المديرية تمثيلاً كافياً ، وذلك مع مراعاة القواعد الانتخابية المذكورة في الجزء الرابع إلى أن يأتي الوقت الذي يرى فيه الحاكم العام غير ذلك . ومعنى هذا أن الحكومة ترى ضرورة تطعيم هذه المجالس بالعنصر المتعلم من الموظفين ، إلى أن يحين الوقت الذي يتوفر فيه هذا العنصر خارج وظائف الحكومة . -

يتخلى ثلث الأعضاء عن العمل في آخر شهر ديسمبر من كل سنة . ما عدا الرئيس ونائبه ، ويكون التخلي عن العضوية بالاقتراع بين الأعضاء ، وذلك في آخر السنة الأولى والسنة الثانية . وبعد ذلك يكون التخلي عن العضوية بالدور . والأعضاء الذين تخلوا عن العمل قابلون للتعين من جديد .

وتنص المادة ٦ على أنه يجوز للمدير أن يلغى تعيين أى عضو بالمجلس بأمر كتابي صادر منه . وهذا غريب في بابه لأنه يعطى المدير سلطة لغو تعيين الأعضاء بدون إبداء سبب ، وهو عمل لا يتفق مع ديمقراطية المجالس ولا يكفل للأعضاء حریتهم الشخصية في النقاش وإبداء الرأي ، والعضو الذي يعمل تحت هذا الشعور لا يمكن أن يؤدي واجبه على الوجه الأكمل . ولا يحسن أن يفصل العضو إلا إذا ارتكب جريمة ، أو أخل بشروط العضوية ، أو استغل مركزه كعضو في المجلس .

قد تشمل قائمة الأعمال لأي اجتماع للمجالس ، أو للجنة من لجانه موضوعاً متعلقاً بالبحث في مراقبة سلطات من حق أية سلطة حكومة محلية أن تباشرها ، أو مباشرتها بالفعل أو بتنسيق سلطات من هذا النوع بين سلطات حكومة محلية أو أكثر ، ففي هذه الحالة يجوز لرئيس المجلس متى رأى ذلك ضرورياً أو مناسباً أن يعين عدداً من الأشخاص لا يزيد عن اثنين عن كل سلطة حكومة محلية لها

مصلحة في النقاش، ولهؤلاء الأعضاء غير العاديين حق النقاش والمداولة في ذلك الموضوع الذى عينا من أجله بنفس الطريقة والقدر كعضو العادى على السواء . إلا أنه لا يجوز للأعضاء غير العاديين أن يصوتوا فى أى مسألة تعرض للتصويت فى المجلس أو فى اللجنة والغرض من الأعضاء غير العاديين أن يبسطوا قضيتهم للمجلس ، وأن يتولوا الدفاع عنها ، حتى يصدر المجلس قراره عن بيئة ودراية . وإذا خلا مقعد فى المجلس لعدم قبول العضو للعضوية ، أو استقالته منها ، أو لسبب تغيب العضو عن حضور اجتماعين متوالين للمجلس أو لأية لجنة من لجانه يكون هو عضوا فيها مالم يشهد المدير كتابة بأن ذلك التغيب كان لسبب صادق عليه أو إذا فقد العضو المعين بموجب الفقرة (٣) أو (٤) من المادة ٤ صبغته كسلطة حكومة محلية أو كعضو بسلطة حكومة محلية ، أو بمجلس له اتصال بسلطة حكومة محلية فيجوز للمدير أن يعين فى محله شخصا لائقا ذا أهلية ليشغل ذلك المقعد حتى نهاية شهر ديسمبر التالى لتاريخ تعيينه ، وبعد ذلك يملأ المكان بالطريقة العادية لملء المقاعد الخالية الناجمة عن التخلي عن العضوية .

ويعين المدير من وقت لآخر ضابطا للمجلس من واجبه أن يحضر كل اجتماعات المجلس ويجوز بموافقة المدير والسكرتير المالى أن يقوم بأعمال وواجبات ضابط المجلس موظف يخدم فى الحكومة المركزية ، ورئيس المجلس مسؤول عن تنفيذ جميع قرارات وأوامر المجلس وجميع لجانه وعن المحافظة على جميع العقود والسجلات والمستندات الخاصة بالمجلس .

و. مبنوى الجزء الثالث على لائحة المحاجى

وأول ما تتعرض له اللائحة سلطات وواجبات المجلس . ويحسن أن تقتبس المادة ١٢ بنصها .

١٢ - (١) من واجب المجلس أن ينصح للمدير فى أى موضوع مشمول فى جدول أعمال أى اجتماع للمجلس ومتعلق بمباشرة سلطاته وواجباته كسلطة منظمة أو غيرها بموجب تشريع الحكومة المحلية .

(٢) من واجب المجلس أن ينصح للمدير في أى موضوع آخر ، لإدخال ذلك الموضوع في جدول أعمال أى اجتماع للمجلس وذلك بعد أن يتحصل المدير أولاً على موافقة السلطة المراقبة ، ويقصد بالسلطة المراقبة السكرتير الإدارى والسكرتير المالى والسكرتير القضائى .

(٣) يجوز للمجلس أن يباشر أية سلطة أو واجب منحه إياه المدير بموجب أحكام المادة ٦ « ب » من القانون .

(٤) إن النصيحة التى يقوم المجلس بتقديمها للمدير بموجب الفقرتين (١) و (٢) من هذه المادة يجب أن تقدم بأحد الوجوه المذكورة فيما يلى حسب الوجه الذى يطلبه المدير :

(أ) بقرار تقره أغلبية أعضاء المجلس . أو

(ب) بتقرير من أية لجنة للمجلس ، على أنه يجوز للمجلس بموجب قرار منه أن يطلب بأن الأخذ بأى تقرير كهذا ، أو تقديمه يجب أن يعرض أولاً على المجلس ليقر رأيه فيه .

(ج) بتقرير كنتيجة لرفع الأمر إلى لجنة مكونة من جميع المجلس .

(د) بتقرير من لجنة مستديمة للمجلس على أنه يجوز للمجلس بموجب قرار منه أن يطلب بأن الأخذ بأى تقرير كهذا ، أو تقديمه يجب أن يعرض أولاً على المجلس ليقر رأيه فيه .

وحسب نصوص المادة ١٣ يجب على المدير أن يأخذ بأية توصية مقدمة من المجلس ومشمولة فى قرار صادر بموجب المادة ١٢ من هذا الأمر وعملت بناء على أحكام الفقرة (١) من المادة المذكورة إلا إذا قدم المدير الأسباب التى تمنعه من الأخذ بها سواء فى نفس الجلسة المقدم فيها القرار ، أو فى الجلسة القادمة .

من هذا يتضح لنا أن سلطات المجلس استشارية فقط وإن كانت التوصيات المقدمة حسب نصوص المادة ١٢ - (١) يجب على المدير الأخذ بها إلا إذا

أبدى الأسباب التي تمنعه من الأخذ بها . وأرجو أن ألفت النظر إلى أن الأمر لم يعط المجلس حق مناقشة الأسباب التي يبدئها المدير أو يرفضها .

أما التوصيات الصادرة حسب المادة ١٢ - (٢) إذا تمت إضافة الموضوع إلى جدول الأعمال فاستشارية لا يلزم المدير بالأخذ بها . أما الفقرة (٣) من هذه المادة فلا طائل وراءها لأن المدير لم يخول أية سلطة من سلطاته المخولة له بموجب قانون الحكومة المحلية لهذا المجلس بإذن من الحاكم العام بموجب أمر يصدره . وإلى أن يصدر ذلك الأمر فمجالس المديريات استشارية فقط ، ولا تتمتع بسلطة تنفيذية أو تشريعية . ويلاحظ أن أمر المجلس لم يبين الخدمات التي يقوم بها المجلس كهيئة حكومة محلية ، ولا المال الذي يتولى المجلس الصرف منه على تلك الخدمات . أما باقي اللائحة فيبين عدد الجلسات العادية ، وهي لا تقل عن جلستين في العام ، والجلسات الخاصة وكيفية الدعوة إليها ، والنصاب القانوني لانعقاد المجلس ، وإعلان الجلسة وبرنامجهما ، وجواز دعوة مستشارين خبراء إذا رأى ذلك رئيس المجلس ، وتدوين وقائع الجلسات وتوقيعها وإباحة الاطلاع على وقائع الجلسات للجمهور ، والتحصيل على صورة من الوقائع أو نبذة منها مقابل دفع رسم يقرره المجلس ، وتأجيل الجلسات واللجان بما في ذلك تأليفها ورئاستها واختصاصها ومسئولياتها ، وعدم تقييد المجلس بقراراتها ، إلى غير ذلك من الأحكام ، وهي مماثلة كلها للوائح مجالس المدن والبلديات . وإذا عرضت أية مسألة على المجلس أو لجنة من لجانه ، وللعضو فيها مصلحة مالية أو لشريك له مصلحة مالية فيها ، وجب على العضو أن يوضح لرئيس المجلس أو رئيس اللجنة مدى تلك المصلحة في أول فرصة ، ولا يجوز لذلك العضو أن يشترك في بحث تلك المسألة أو العقد ، ولا في التصويت من أجله لا في المجلس ولا في لجانه . وللمجلس أن يصدر من وقت لآخر أوامر مستديمة لتسيير أعماله وأعمال لجانه على ألا تتعارض تلك الأوامر مع أحكام القانون . وليس للمجلس سلطة للاستدانة أو الرهن أو القرض إلا بمصادقة الحاكم العام في مجلسه .

ويشتمل الجزء الرابع على فواعر الانتخابات

وينتخب مجلس المدينة أو البلدية العضو الذي يمثلهم في مجلس المديرية

بالطريقة الدستورية المعروفة ، وهى طريقة الترشيح والتثنية ، ثم الانتخاب السرى من بين الأعضاء المرشحين « راجع أحكام المادة ٢٧ » .
أما انتخاب الأعضاء الذين يمثلون مناطق الأرياف فإما أن يكون كالطريقة المنصوص عليها فى المادة ٢٧ ، أو أن يعد المدير قائمة للتصويت بأسماء جميع الأشخاص اللاتقين لأن ينتخب من بينهم عضو أو أعضاء ، وأن يرسل صورة من هذه القائمة لكل شخص من الأشخاص المذكورين ، وعلى كل شخص من هؤلاء أن يسجل صوته على القائمة المذكورة بتوقيع اسمه أو ختمه على القائمة التى أرسلت إليه أمام اسم العضو الذى ينتخبه — وإذا كان المراد انتخاب أكثر من واحد فأمام أسماء الأعضاء الذين يريد انتخابهم ولكن لا يوقع أمام اسمه ، ويعيد صورة قائمة التصويت إلى المدير ، وعند ما يراد انتخاب أكثر من عضو واحد فيجب على ذلك الشخص أن يسجل أصواته بطريقة توضح ترتيب الأفضلية عند تسجيل تلك الأصوات . وبهذه الطريقة يدون المدير نتائج التصويت ويعلن الأعضاء المنتخبين ، وإذا تساوت الأصوات فللمدير أو من يعينه مكانه أن يحل المشكلة بالاقتراع . وهذه بلا شك وسيلة من وسائل الانتخاب غير المباشر يمكن الركون إليها إلى أن يأتى اليوم الذى يمكن فيه انتخاب الأعضاء بالتصويت العام المباشر .

هل مجالس المديرية بوضعها هذا من صميم الحكومة المحلية ؟ وهل تشبه

مجالس المقاطعات فى إنجلترا County Councils من قريب أو بعيد ؟

ليست مجالس المديرية بوضعها هذا من صميم الحكومة المحلية ، ولا يمكن أن يقال عنها إنها تتمم الشكل الهرمى لبناء الحكومة المحلية فى السودان .
فهذه المجالس كما رأينا لا تتمتع بسلطة تنفيذية أو تشريعية ، ودليل ذلك أنها لا تقوم بخدمات المديرية كلها كالتعليم أو الصحة مثلا ، أو الطرق الخلوية بين مركز وآخر . وهى لا تشرع اللوائح والأوامر لمجالس المدن والبلديات والأرياف . وهى لا تتمتع بسلطة الرقابة على أعمال المجالس المذكورة داخل حدود المديرية ، ولا تزال تلك الرقابة وحق التنسيق فى يد المدير ، بينما المجلس يتقدم بالتوصيات وهى استشارية غير مقيدة ولا ملزمة ، ولا تشبه مجالس

المديريات مجالس المقاطعات في إنجلترا لا في تكوينها ولا في اختصاصها، فأعضاء تلك المجالس ينتخبون ، وبعد انتخابهم تعقد جلسة لانتخاب الرئيس ولا انتخاب أعضاء Aldermen (الشيوخ) ويكون عددهم معادلا لثلث أعضاء المجلس المنتخبين ويعملون لمدة ست سنوات ، يسقط نصفهم كل ثلاث سنوات .

والأساس في سلطة مجالس المقاطعات المادة ٣ من القانون الصادر في عام ١٨٨٨ الذي خول لتلك المجالس السلطات الإدارية التي كان يتمتع بها قضاء الأمن في المحاكم الدورية . وأهم تلك السلطات : إيجاد وصرف المال ، والاستدانة ، والمحافظة على أملاك المقاطعة ، وعقاراتها ، والكبارى ، ومستشفيات المجاذيب ، والمعاهد الصناعية ، والإصلاحات ، وتعيين الموظفين الإداريين ومرتباتهم ، ومنح رخص خاصة ماعدا رخص الخمر ، وتسجيل الجمعيات العلمية والخيرية والدينية ، وتنفيذ قوانين مختلفة خاصة بالحيوانات والسماك والطيور والحشرات ويعطى ذلك القانون تلك المجالس حق الإشراف على الطرق الرئيسية ، وحماية الأنهر من التدنيس ، وحق وضع اللوائح إلا ما كان محتصا بالمدن الكبرى Boroughs وجعل قانون سنة ١٩٠٢ مجلس المقاطعة سلطة التعليم العامة في المقاطعة أما البوليس فتشرف عليه لجنة مشتركة من المجلس وقضاة الأمن Justices of the peace (١) .

ومن ضمن الأغراض التي رمى إليها من وراء إنشاء مجالس المقاطعات ، إيجاد قسط من اللامركزية يخفف عن الحكومة المركزية الضغط الناجم عن النظر في كثير من التفصيلات ، وفي ذات الوقت تحرير الهيئات المحلية من قيود الإجراءات المعقدة التي تتطلبها عادة المصالح الحكومية ، ولهذا فقد أعطيت مجالس المقاطعات كلمة في توحيد أو فصل أو تعديل حدود المناطق المحلية الصغرى وقد وسعت سلطتها في هذا الصدد بالقانون الصادر في عام ١٨٩٤ ، والذي يخول لها أن تأمر مجالس دوائر الكنيسة Parish Councils بشراء أرض ، كما لا بد من تصديقاتها لتلك المجالس قبل أن تستدين . وإذا فشل مجلس المركز في القيام بواجباته في الصحة ، فلمجلس المقاطعة أن يتدخل ويقوم بذلك العمل .

1) The Government of England. A. Lawrence Lowell Vol. II p.p. 274-275.

ولمجالس المقاطعات مالياتها الخاصة التي تصرفها في وجوه معينة ، وما تبقى منها توزعه بالنسبة على المجالس التي داخل المقاطعة ، ولا داعي للإسهاب في وجوه الإيراد والصرف لتعقيدها وعدم صلاحيتها للتطبيق في السودان .

ومن هذا العرض ترى أن مجالس المديرية عندنا لا تشبه مجالس المقاطعات في انجلترا من قريب أو بعيد ، وإلى أن تقوم مجالس المديرية عندنا على ذلك الأساس فلا يمكن أن تحسب من صميم الحكومة المحلية ، ولا يمكن أن تكمل بناء الحكومة المحلية الهرمي الشكل . وأرى أن يكون لمجالس المديرية حقها المباشر في الاشراف والتنسيق ، لا أن تكون ذات صفة استشارية فقط ، وأن تضع الخطة لبعض الأعمال المشتركة في كل أجزاء المديرية ، وتشير على المجالس التابعة لها بالتنفيذ ، ولا ضرورة لأن تنفذ مجالس المديرية الأعمال التي تشير بها إلا إذا رأت تقصيراً من بعض المجالس التابعة لها في تنفيذ السياسة العامة الموضوعة وينحصر عبء وضع السياسة والإشارة بالتنفيذ في هذه النواحي :

- ١ - تخطيط المدن والقرى .
 - ٢ - المستشفيات العامة ومستشفيات التخصص .
 - ٣ - التعليم الفني والعام .
 - ٤ - دور الكتب العامة في المديرية .
 - ٥ - انشاء واصلاح الطرق الخلوية الرئيسية .
 - ٦ - تنسيق أعمال البر والمنفعة العامة في المديرية .
- وغير هذه من الأعمال التي تحتاج في تنفيذها إلى مساحة واسعة وعدد وفير من السكان .

افصل الثامن عشر

عيوب الحكومة المحلية

لا يخلو نظام اجتماعي أو سياسي من العيوب .
ولا تشذ نظم الحكومة المحلية عن القاعدة ، فللحكومة المحلية عيوبها كما لها حسناتها ، لها عيوبها العامة التي لا يخلو منها نظام الحكم المحلي في قطر من الأقطار .
ولها عيوبها الخاصة بمكان دون الآخر ، ولا أريد في هذا الفصل أن أتحدث إلا عن العيوب العامة مع تحديد العيوب الخاصة بنظام الحكم المحلي في السودان .
وليس معنى ذلك أنني سأحصى كل تلك العيوب عدداً وتفصيلاً . ولكن حسبي أن أشير إلى البارز منها وأعالجه بالقدر المناسب .

وأول ما يؤخذ على الحكومة المحلية أنها حكومة الهواة ، حكومة رجل الشارع الذي يجلس ليدبر شئون الحكم المحلي ، ويتصرف في أمور الناس ، ويقرر مصائرهم وهو جاهل بفن الحكم ، وليست له خبرة بمعضلات الإدارة ، وبعيد كل البعد عن المسائل العلمية البحتة التي يتطلبها بعض أعمال الحكومة . ولا يوجه هذا العيب للحكومة المحلية وحدها ، إنما يوجه إلى نظم الحكم الديمقراطي سواء المحلي منها أو المركزي ، ذلك لأن نقاد الديمقراطية يفترضون عجز الرجل العادي أو المرأة العادية عن الحكم في مسائل الشئون العامة ، وقل أن ينتخب أليق الناس لتولي المناصب العامة ، ذلك « لأن الأغلبية » كما يقول أميل فاجيه Emile Faguet « لا تختار إلا الشخص الذي تفهمه ، ولما كانت الأغلبية قليلة الكفاية في ممارسة الشئون العامة ، فإنها تفضل من هم على شاكلتها ليتولوا المناصب العامة » . وهذا النقد له وجهته ، ولكن يجب أن نفرق بين المقياس الذي تقاس به كفاية

الحكام الإدارية أو مقدرتهم على إدارة دفة السياسة العامة أو الشؤون المحلية وبين المقياس الذى يقاس به علمهم .
والطريقة المتبعة لاختيار أعضاء المجالس النيابية أو مجالس الحكومة المحلية هى طريقة الاقتراع السرى ، وقد ينتج منه اختيار غير الأكفاء ، أو غير ذوى المعرفة التامة ، ولهذا نشأت الحاجة إلى وجود هيئة من الموظفين المدنيين ، التى لا يتعرض أعضاؤها للعزل تبعا لإرادة الحكومة القائمة بالأمر وحدها ، وفى المجالس المحلية قيام طبقة الموظفين الدائمين من إداريين وفنيين ، والذين يجمعهم القانون فى كثير من البلاد ، ويضطلعون بالمسائل التى تحتاج إلى الاختصاص والمعرفة العلمية . وليس على المجلس النيابى والوزارة أو المجلس المحلى إلا أن يقرر السياسة العامة ويضع خط السير .

ولهذا كان من الضرورى أن يمكن المواطنون من أن يعبروا عن رغبتهم ، أو « إرادتهم » أو « رأيهم » تعبيرا صادقا لا يخضعون فيه لضغط أو قوة^(١) .
وتتلافى الحكومات المحلية هذا العيب بتعيين الموظفين الأكفاء ذوى الخبرة بفنون الإدارة والشؤون العامة ، والذين لهم اختصاصهم فى المسائل العلمية ، ولهذا قال الرئيس لويل فى كتابه « حكومة إنجلترا » إنه بعد أن درس الحكومة المحلية فى كثير من المدن الانجليزية خرج بفكرة جعلته يتخيل أن نجاح الحكومة المحلية فى إنجلترا وتفوقها لا يعادله إلا ما للموظفين الدائمين فيها من نفوذ^(٢) . واهتمت حكومات إنجلترا وألمانيا بتدريب أو لئلك الموظفين تدريبا خاصا قبل أن ينتخبوا لتلك الوظائف ، وتهتم ألمانيا بمقدار خاص من المعرفة العلمية والثقافة الخاصة بزيادة على التدريب ، ونرى أن حكومة إنجلترا شرعت القوانين التى تحمى موظف الحكومة المحلية فجعلت حق فصل بعض الموظفين الرئيسيين فى يد وزير الدولة وليس من سلطة المجلس التابع له الموظف ، ورتبت للموظفين معاشاتهم ومكافآتهم الخاصة ، وبهذا يضطلع الموظفون بالعمل الذى تقصر دونه كفاية أعضاء المجالس العلمية .

(١) راجع كتاب الديمقراطية تأليف دليك بيرنز وترجمة محمد بدران ص ٩٩ .

2) The Government of England. A. Lawrence. Lowell.

والطريقة الأخرى لتفادي هذا النقص ، تتلخص في أن المشرع أعطى المجالس حق إضافة أعضاء إلى اللجان من غير أعضاء المجلس على أن تتوفر فيهم الخبرة أو الكفاية العلمية في الموضوع الذي تنظره اللجنة . وهذا تطعيم للمجالس بأرباب الكفايات والدراية من غير الأعضاء .

وهذا العيب أكثر وضوحا في السودان . ذلك لأن أغلب المدن والأرياف لم تتوفر فيها حتى الآن طبقة من المتعلمين وذوى الاختصاص يمكن أن ينتخبوا كأعضاء في مجالس الحكومة المحلية ، أو يضافوا كأعضاء في لجان المجلس . وربما كان بعض الأعضاء عاجزا عن القراءة والكتابة إن لم يكن أمياً . والسبيل الوحيد للنجاة من هذا المأزق الحرج انتشار التعليم ، والاجتهاد في تعليم الكبار ، وفتح المدارس الخاصة لتدريب رجال الحكم المحلى . ورأت الحكومة تفاديا لما قد ينجم من هذا العيب من عطب في إدارة الشؤون المحلية ، أن تسمح لبعض موظفي الحكومة بالاشتراك في هذه المجالس ، على أن الزمن وحده كفيل أن يذلل من هذه الصعاب ، فقد بدت البوادر الدالة على أن كثيرين من المتعلمين يتجهون صوب الأعمال الحرة ، وسيجدون الفرص ليعملوا بلادهم في الحكومة المحلية . وما يزيد في الخطورة أنه ليس من اليسير أن نجد في السودان الموظفين الأكفاء ليقوموا بعمل الحكومة المحلية كما هي الحال في إنجلترا . فعمل كاتب المدينة أو ضابط المجلس يتطلب خبرة خاصة بإدارة الشؤون العامة ومبادئ الحكم المحلى ، ويحتاج من يشغله إلى معرفة بالقانون ، ولا يوجد عندنا الآن من تتوفر عنده هذه الصفات ، ولا بد لنا أن نرسل البعثات من المتعلمين من أبناء البلاد إلى إنجلترا وغيرها من البلاد التي لها قدم ثابتة في شؤون الحكم « الذاتى » المحلى ، ليدرسوا الحكومة المحلية نظريا وعمليا ، ثم بعد ذلك يستفاد منهم في إدارة مجالس البلديات والمدن المختلفة .

وما يؤخذ على الحكومة المحلية سوء تقسيم المناطق . وفي بلاد كإنجلترا قامت المناطق على أنقاض نظام عتيق ، ولم يكن من الهين محو ذلك التقسيم بجرة قلم وإعادة تقسيم البلاد من جديد ، ولكن الحكومة أخذت تعدل فيه كلما وجدت

الفرصة سانحة ، واتجهت النية أخيرا إلى جعل كل مقاطعة مستقلة بذاتها ، وكل الأقسام التي هي تابعة لها لا تخرج عن حدود رقعتها . هذا العيب يمكن مفاداته في بلاد كالسودان مبتدئة الآن في نظام الحكم المحلي ، وإن كان نظام القبيلة الذي اتخذته الحكومة بادية ذى بده كنواة للحكم الذاتي المحلي كاد أن يفسد الأمور ، لأن بعض القبائل تمتد على أكثر من مقاطعة واحدة . ولقد عدلت الحكومة عن نظام القبيلة إلى نظام المقاطعة ، وإن كانت عقاويل الداء الأول لا تزال موجودة . وخير تقسيم للسودان من حيث نظام الحكم المحلي أن نجعل وحدة المركز الإداري السارية في عهد النظام البيروقراطي النواة لمناطق الحكومة المحلية فيكون لكل مركز إداري مجلس ريفي وعدة مجالس مدن أو بلديات حسب ما في المركز الإداري من مدن كبيرة تتطلب إدارتها قيام مجالس مدنية أو بلدية للاضطلاع بالشئون العامة . ويجمع أمر كل هذه المجالس وينسق أعمالها مجلس المديرية . وكل مديرية بلا شك بها عدة مراكز إدارية .

ويقودنا تقسيم المناطق إلى نظام الانتخابات :

يقوم حق الانتخابات في إنجلترا على قاعدة سكن دار أو محل عمل داخل حدود الإدارة المحلية ، ومعنى ذلك أن كل شخص يدفع العوائد المحلية وبلغ سن الرشد له حق الانتخاب . أما في فرنسا ، فكل مواطن يسكن داخل حدود الإدارة المحلية وبلغ سن الرشد له حق الانتخاب دون أى قيد . ولا عيب في النظام الانجليزي أو الفرنسي إلا ما يوجه عادة إلى النظم الديمقراطية وطريقة الاقتراع السري من أنها لا تسفر عادة عن انتخاب الأكفاء اللائقين . أما في السودان فإننا سائرون نحو النظام الانجليزي ، وإن كان حق الانتخاب لا يزال محصورا على عدد قليل من الناس في كل مدينة ، وليس من المستطاع إجراء الاقتراع السري بمعناه الصحيح . وفي الأرياف لم يتبع الانتخاب المباشر . وحتى الانتخاب من درجتين يتعثر في خطاه . ولكن الأمل كبير في أن يزداد عدد الناهبين في المدن وأن تزال العقبات القائمة في سبيل إحكام الاقتراع السري بانتشار التعليم وإزالة الأمية ، ويمكن أن ينظم الانتخاب في الأرياف نظاما يكفل العدالة ويحقق الصبغة

التمثيلية المنشودة ، إلى أن يأتى اليوم الذى يمكن فيه حق إعطاء الانتخاب العام المباشر لأهل الأرياف .

ومن العيوب الخاصة التى توجه إلى الحكم الذاتى المحلى فى السودان ، السلطات التى يتمتع بها المديرون فى تعيين بعض الأعضاء للمجالس المختلفة فى كل مديرية . وهذه السلطات تبررها الحكومة بضرورة حفظ التوازن والتأكد من تمثيل كل المصالح المتنوعة فى المجالس ، وتبررها بأن الشعب لم يبلغ بعد درجة من التعليم والمدنية تمكنه من اختيار ممثليه الصالحين . أما المبرر الأول فلا يقوم على أساس ديمقراطى صحيح ، لأن الذين يظنون أن التعبير عن الرأى العام بانتخاب ممثليه يحتاج إلى طريقة من طرق التمثيل النسبى يخطئون فى تقديرهم . لأنه لا ضرورة فى أن تمثل فى المجلس كل هيئة ذات شأن من الناخبين ، إنما المهم أن يعبر المواطنون عن إرادتهم ورغبتهم فى من يمثلهم ، سواء أسفرت النتيجة عن تمثيل كل الطبقات المختلفة والمصالح الاجتماعية المتعددة ، أم كان تمثيل البعض دون الآخر ولكن المبرر الثانى ألا وهو جهل الشعب وعدم بلوغه درجة من المدنية تمكنه من اختيار ممثليه الصالحين فليس عندنا ما نرد به عليه إلا أن نناشد الحكومة والشعب مضاعفة الجهود لتعليم الناس والأخذ بهم نحو المدنية الصحيحة ، حتى يبلغوا فى وقت قريب درجة تمكنهم من التعبير عن إرادتهم واختيار ممثليهم الصالحين . ويتصل بهذا العيب رئاسة المفتشين لمجالس الحكومة المحلية ، وتدخل رجال الحكم البيروقراطى فى إدارة الشؤون المحلية تدخلا لا يقف عند حد الإرشاد والتوجيه ، بل يتعدى ذلك إلى اتخاذ القرارات وتنفيذها . ولا بد من اتخاذ التدابير لتحرير المجالس من سلطان رجال الحكم البيروقراطى ، وتركها فى أيدي الأهالى . وإذا قيل إن المواطنين لم يبلغوا درجة تمكنهم من رئاسة هذه المجالس ، فإننا نرى من الخير أن يترك الناس ليتعشروا فى الطريق ويرتكبوا بعض الأخطاء ، ليتعلموا من عثراتهم وأخطائهم . ولا مانع من أن يتولى المفتشون وغيرهم من ذوى الاختصاص إرشاد المجالس وتوجيهها بالنصح آونة وبالنقد أخرى .

توجه انتقادات كثيرة إلى نظام الضرائب المحلية في إنجلترا لأن كل مقاطعة أو مدينة لها أن تحدد ضرائبها المحلية بمقدار ما تحتاجه من المصروفات ، وكانت نتيجة ذلك ارتفاع الضريبة المحلية في بعض الأماكن ارتفاعا غير معقول جعل الحكومة المركزية تتدخل ، وأدى في بعض البلاد إلى إفلاس الهيئات المحلية ، ووضعها تحت رقابة مالية لا تتشابهها من الإفلاس الذي تردت فيه . وتوجه الانتقادات أيضاً إلى النظام المالي للحكومات المحلية التي يتحتم عليها أن تقدم ميزانياتها للحكومة المركزية للتصديق عليها وتتدخل الحكومة المركزية في تقدير الضرائب المحلية وفي طرق الصرف . وللقدر الموجه للنظم الانجليزية وجاهاته كما للنقد الموجه إلى النظم الأخرى المشار إليها وجاهاته . ولم تتضح في السودان اتجاهات السياسة المالية للحكومة المحلية حتى الآن ولكن الملاحظ أن الضرائب المحلية مبنية على أساس واحد في كل السودان وترى أن يستمر ذلك الأساس ، ولا مانع من أن تزداد تلك الضرائب مع المحافظة على توحيدها مع وضع حد أدنى وحد أعلى ، وللحكومة المحلية مطلق الحرية في تقدير العوايد المحلية بين هذين الحدين .

ولكن الحكومة المحلية لا تتصرف في هذه الضرائب أو غيرها من الإيرادات إلا بعد مصادقة السكرتير المالي على ميزانياتها ، وهذا القيد ربما أزيل بعد أن تثبت أقدام الحكم المحلي ويعدل التشريع الخاص بفرض الضرائب المحلية وجبايتها . ومن العيوب التي توجه إلى النظام المالي في السودان تعدد الميزانيات ، فهناك الميزانية العامة وميزانية السلطات المحلية التي عرفت في الماضي بالإدارات الأهلية ، وميزانية مجالس المدن والبلديات ، ولكن النية معقودة على توحيد كل الميزانيات المختلفة . وإنني أقترح أن تكون هنالك ميزانية للدولة العامة وميزانية للحكومة المحلية وحدتها المركز الإداري . وتوزع ميزانية المركز الإداري على المجلس الريفي ومجالس المدن والبلديات داخل حدود المركز الإداري .

ويقترن الحديث عن المال بما ينسب عادة إلى موظفي الحكومة المحلية وأعضاء المجالس من فساد ، وما يهتمون به من تنفيذ أغراضهم الخاصة بحكم وظائفهم ، أو عضويتهم في مجالس الحكومة المحلية ولكن الدول قيدت عمل

موظف الحكومة المحلية وأعضاء مجالسها بالقوانين حتى لا يتسنى لعضو أن يشترك في نقاش مشروع أو عقد له فيه مصلحة مالية مباشرة أو غير مباشرة ولا يشترك في إقراره ولا في التصويت عند نظر المشروع أو العقد في المجلس ، أو اللجان ، وكذلك الحال مع الموظفين . وهنا في السودان وضع هذا القيد في قوانين وأوامر إنشاء المجالس . ونرى ضرورة التشديد في تنفيذ ذلك القيد حتى لا تكون حكومتنا المحلية عرضة للفساد والعبث .

يعاب على الحكومة المحلية في كثير من البلاد أن أعضاءها يهتمون برغباتهم الخاصة وبمطالب حياتهم الخاصة فلا يعنون إلا بمنازلهم والأحياء التي تقطنها طبقتهم من الأثرياء وأصحاب الجاه ، أما الفقر والمرض والجهل فمتروك حيث كانت تنخر في عظام الناس وتبيدهم جيلاً بعد جيل والعذر الذي يديه بعض المشتغلين بالحكم المحلي ، أن العناية بأحياء الأغنياء ودورهم ناتجة عن أن عبء الضرائب المحلية والضرائب العامة إنما يقع على عاتق تلك الطبقة دون الفقراء ولكن هذا المنطق عجيب لأن الفقير ليس عنده ما يؤخذ منه . وينبغي أن يسود في كل الحكومات المحلية مبدأ الاشتراك « من كل على قدر طاقته ولكل على قدر حاجته » وأن تكون المجموعة شركة واحدة تعمل لغرض واحد هو إسعاد المجموعة . وبغير هذا لا يمكن أن يتكون شعب بمعنى كلمة شعب . على الفرد منا أن يكون جزءاً من مجموعته يقاسمها الألم والفقر ، والحرمان ، والحزن والخوف ، ويشنها حرباً ضد الفاقة والجنون والمرض والعجز ليخلق شعباً سعيداً يحيا في مدن وقرى نظيفة ومنسقة بدلاً من هذا العيش البغيض في جو من الكآبة لا يوحى بغير الفشل والموت ، ومهمة الحكومة المحلية في السودان في هذا المضمار عظيمة للغاية لأننا نفقد كل شيء ونريد أن نحصل على كل شيء ولا بد من أن ندفع جميعنا كل على قدر استطاعته وأن نحصل على حاجياتنا ونحقق رغباتنا كل على قدر حاجته .

عيوب الحكومة المحلية كثيرة لا تحصى عدداً ولكن هذه العيوب لا تخلو منها حتى الحكومات المركزية على أنه مهما كثرت العيوب فلا يزال هنالك مكان للإصلاح إذا صدقت النيات واتجهت نحو الغاية المنشودة ألا وهي

تأسيس الحكم الثانى المحلى الصحيح الخالى من الغرض والذى يعمل حساب كل قرار من قراراته ويعرف مقدار تأثيره على شتى طبقات المجموعة ولذا ذكر دائما أن الحكومة كما يقول عنها بىرك ، سعى الانسان بحكمته لسد حاجيات الانسان . وتحتاج الحكومة المحلية كغيرها للمحافظة على التقاليد الحسنة مع سعيها للتحسين ومساابقة الزمن الممعن فى التطور .

الفصل التاسع عشر

الحكومة المحلية في إنجلترا

الحكومة المحلية في إنجلترا ككل نظم تلك البلاد وليدة التقاليد والعادات ،
ونشأ أجيال من التطور الاجتماعى والقانونى وهى أقدم من الحكومة الوطنية :
وما الحكومة الوطنية إذا استثنينا العلاقات الدولية الانتاج تركز الحكومة المحلية.
ومملكة إنجلترا فى أبرز صورها بلاد حكومة محلية ، ونظراً لعزلة الجزيرة وبعدها
عن كثير من ويلات الحروب التى تتعرض لها الأمم الأخرى ، فقد وجدت
الحكومة المحلية الحرية والفرص المناسبة للنمو والتقدم . وساعد خلق الشعب
الانجليزى وطبعه على إيجاد المقدرة والكفاءة للحكم الذاتى كما ساعد الحكم الذاتى
بدوره على تركيز ذلك الخلق وتوطيد دعائمه .

وهناك اختلاف فى الآراء عما إذا كانت الحكومة المحلية فى إنجلترا قد أوجدت
فى عهد الاحتلال الرومانى ، أم قامت على أسس نظام الاقطاع الذى أدخلته
القبائل الأنجلوسكسونية ، ولا يهم القارىء كثيراً أن نناقش هذا الخلاف ، ونرجح
رأياً على الآخر ما دما سنرى أن الحكومة المحلية فى إنجلترا بوضعها الحالى نتاج
القرن الأخير ، فالتعليم ، والعناية بالمرضى ، والصحة ، ومنازل السكن لطبقات
العمال ، وخدمات الوقاية الاجتماعية كالولادة ، ورعاية الأطفال . كل هذه قد
قبلت الآن ضمن المسئولية المحلية بينما كانت الإدارة المحلية فى الماضى محتصة بالمحافظة
على الأمن العام ، والقضاء المدنى والجنائى ، والوحدات العسكرية المحلية . أما رعاية
الفقير والمريض والتعليم على ما كانت عليه ، فكانت تقوم بها الكنيسة والجمعيات
الخيرية الخاصة .

بدأت الحكومة المحلية فى إنجلترا تنمو وتأخذ شكلها الحالى بصدور قانون

الإصلاح عام ١٨٣٢ وعقبه القانون الذى عدل قانون الفقراء سنة ١٨٣٤ . ثم قانون البلديات عام ١٨٣٥ ، الذى أعطى كل دافعى العوايد حق الانتخاب المحلى وأنشئت لجنة الحكومة المحلية فى عام ١٨٧١ كهيئة مراقبة مركزية لكل وحدات الحكومة المحلية وتأسست الحكومة المحلية بوضعها المفهوم الآن بقانون الحكومة المحلية لعام ١٨٨٨ وعقبه قانون عام ١٨٩٤ .

وحدات الحكومة المحلية مرتبة حسب اتساعها هى :

المقاطعة ، والمراكز الصحية بنوعها الحضرى والريفى وتشمل هذه البلديات ثم دائرة الكنيسة « الأبرشية » ، وسنتحدث عن كل نوع منها على حدة مبينين تكوين المجلس واختصاصه وماليته وخدماته .

مجالس المقاطعات

المقاطعة فى إنجلترا وحدة جغرافية لأغراض إدارية ، وهى تشبه المديرية ، عندنا وإن قلت عنها كثيراً فى مساحتها ويوجد فى إنجلترا وويلز اثنان وستون مجلس مقاطعة^(١) . وهذه المقاطعات عريقة فى القدم يرجع بعضها إلى العهد الذى كانت فيه كل مقاطعة حكومة قائمة بذاتها . ومن الطبيعى أن تكون فى كل مقاطعة مجالس تابعة لها كمجالس المراكز الحضرية والريفية ، ومجالس الأبرشيات وهى منتشرة داخل المقاطعة إلى درجة تشبه شبكة محكمة النسيج لا يفلت منه شئ .

مجالس المقاطعة هو السلطة المحلية لإدارة المقاطعة وهو هيئة قانونية لا ينتهى عملها أو مسئولياتها باعتزال الأعضاء القائمين بالعمل فى المجالس إنما تنتقل المسئولية لمن يخلفهم . ولكل مقاطعة رئيس وشيوخ Aldermen وأعضاء .

وينتخب الأعضاء بالانتخاب العام مرة فى كل ثلاثة أعوام ينتخبهم ناخبو الحكومة المحلية ، ولكل ذكر أو أنثى يقطن داراً أو أرضاً فى المقاطعة وبلغ السن القانونية ، وقضى فى ذلك المكان ثلاثة أشهر قبل ميعاد الانتخاب ، وخال

١) The Local Government of the United Kingdom — by. J. J Clarke p. 201

من الموانع القانونية الأخرى حق الانتخاب . أما الأجانب فلا يجوز لهم أن ينتخبوا أو ينتخبوا . ويسقط جميع الأعضاء دفعة واحدة في آخر الثلاثة أعوام وينتخب الأعضاء شيوخ المجلس الذين يتمتعون بمرا كزهم مدة ست سنوات ، ويسقط نصفهم كل ثلاث سنوات ولا يزيد عدد الشيوخ عن ثلث عدد الأعضاء العاديين . وينتخب الأعضاء والشيوخ غير المعتزلين رئيس المجلس إما من بين الأعضاء أو من الأشخاص الذين يحق لهم أن يكونوا أعضاء .

وينعقد المجلس عادة في الاجتماعات التي يفرضها عليه القانون ، وهي الاجتماع السنوى العام وعلى أقل تقدير ثلاثة اجتماعات أخرى . وينجز عمل المجلس بواسطة لجانه ، وهي ترفع بعض مسائل معينة للمجلس للنظر فيها ، وللمجلس الحق أن يخول سلطاته للجان بقيود أو بغير قيود ، وللمجلس المقاطعة الحق في أن يحول بعض سلطاته لهيئات الحكومة المحلية التابعة له . ولا يحق لأية لجنة أن تفرض ضريبة أو تصدر أمراً بها ، أو أن تستدين ، . وتنقسم اللجان إلى لجان يفرضها القانون ، وإلى لجان دائمة ، ومثل للأولى باللجنة المالية ولجنة التعليم ولجنة المساعدة العامة . أما اللجان الدائمة فهي التي تعين بموجب أوامر المجلس الدائمة . ومثل لها بلجنة طرق وكبارى المقاطعة ، ولجنة المكاييل والموازين ، ولجنة الأغراض العامة ، وهذه كلها لجان عادية ، وهناك لجان مشتركة ، وهي التي لا تختص فقط بأعمال مجلس المقاطعة ، ولكنها تتدخل في أعمال سلطات أخرى ممثلة في اللجنة .

أما سلطات وواجبات مجلس المقاطعة فعلى نوعين : (١) واجبات مباشرة و (٢) الرقابة على السلطات المحلية الأخرى . وتنحصر الواجبات الرئيسية المباشرة في عمل وصيانة وطرق وكبارى المقاطعة ، والتعليم الأولى والعالي ، وعلاج المجانين والمعتوهين ، والصحة العامة بما في ذلك مراقبة القابلات ومصحات الولادة ، والعناية بالأطفال ، وعلاج السل والأمراض التناسلية ، ومنع تلويث الأنهر ، وأمراض الحيوانات ، والبالوعات ، وموارد المياه ، والمستشفيات العامة ، ثم الزراعة ، والرخص ، ومراقبة تنفيذ الكثير من القوانين الخاصة بالسموم والأجزخانات والورش ، والمكاتب ، والمتاحف ، وتخطيط المدن والارياف ، إلى غير ذلك من المهام الكثيرة الأشتات .

وتتلخص الرقابة على السلطات المحلية الأخرى في : (١) تعديل المراكز الحضرية والريفية بعد إجراء تحريات محلية و(٢) تعديل دوائر المركز الانتخابية و(٣) وضع القوانين الداخلية واللوائح لضمان الحكم الصالح ، و(٤) تقرير حق المرور في الأراضي الخاصة والأراضي البور على جانبي الطرق العامة .

ويعين موظفي مجلس المقاطعة اللجنة الدائمة المشتركة ، أو مجلس المقاطعة ، أو الدولة . وتعين اللجنة الدائمة المشتركة رئيس البوليس ، وكاتب الأمن . ويعين المجلس كاتبه وأمين صندوقه ، وواحداً أو أكثر من المساحين ، وضابط الصحة ، وضابط المساعدة العامة ، وبعض المفتشين الذين ينفذون قانون الصحة والقوانين الأخرى المرتبطة به ، إلى غير ذلك من الموظفين .

أما الدولة فتعين الموظفين القضائيين أو الأهليين في المقاطعة ، وأول أولئك الموظفين عمدة المقاطعة « Sheriff » ، ويعينه الملك في مجلسه كل عام من بين ثلاثة من كبار ملاك الأراضي في المقاطعة يكون قد وافق عليهم وزير المالية في ١٢ مارس السابق ، وهو يرأس محكمة رئيس القضاء . وهذا المركز تقليدي يرجع إلى العهد الأنجلوسكسوني . وتعين الدولة أيضاً « The Lord Lieutenant » ، وهو الذي يحافظ على مضابط المقاطعة ، ورئيس لجنة الأمن في المقاطعة ، وبوصفه هذا يوصى على الأشخاص الذين يعينهم التاج قضاة أمن في المقاطعة ، ولا يتقاضى قضاة الأمن أتعاباً على عملهم ، ويعينون مدى الحياة ، ولكنهم يعزلون إذا ساء سلوكهم .

تحتّم المادة ٨٦ من قانون الحكومة المحلية لعام ١٩٣٣ على مجلس المقاطعات تعيين لجنة مالية ، ولا يمكن صرف مبلغ يزيد على الخمسين جنيهاً إلا بقرار من المجلس بناء على تقرير تقدمه له اللجنة المالية ، ويصدر دخل مجلس المقاطعة هي رسوم العبور ، والرسوم ، والإيجارات ، والرخص الخ . والمساعدة من الخزنة العامة والقروض . وتختّم حسابات المجلس واللجنة الدائمة المشتركة سنوياً في الحادى والثلاثين من شهر مارس ، ويراجعها مراجع المركز المعين من وزارة الصحة ، ولكل أعضاء المجلس ، كما لكل ناخب في المقاطعة حق الاطلاع على وقائع الجلسات والحسابات .

مجالس البلديات :

ننتقل الآن إلى مجالس البلديات «Borough Councils» وهي بوضعها الحالي أقدم سلطة حكومة محلية في إنجلترا ، وكان السبب في وجود هذا النوع من مجالس الحكومة المحلية ازدهار الصناعات في بعض الأماكن وجذب العمال إليها وقيام مدن كبيرة بها نقابات أعمال ، إلى غير ذلك من الأوضاع الاجتماعية التي تدل على اتجاه نحو الحكم الذاتي في المدينة . وبهذا قامت مجالس البلديات في إنجلترا الحديثة ، ولا حاجة بنا لتتبع تاريخ البلديات في إنجلترا ، وحسبنا أن ننظر في تكوينها وسلطانها وواجباتها وكل ما يتعلق بحكومتها المحلية .

وتنشأ مثل هذه المجالس بمنح رخصة جمعية من البرلمان ولا تمنح تلك الرخصة إلا بعد تقديم عريضة للملك في مجلسه من مجلس مركز حضري أو ريفي يطلب تلك الرخصة ، ومثل تلك العريضة تقدم بعد قرار يصدره المجلس بالاجماع وتحاط وزارة الصحة ومجلس المقاطعة علما بالعريضة . ولا يشترط أن تبلغ المدينة حداً خاصاً من السكان ولا مقداراً معلوماً من العوايد لتمنح الترخيص اللازم . ولكن دلت التجارب على أنه لا بد من أن يكون عدد سكان المدينة الأدنى عشرين ألف نسمة . وبعد إجراءات خاصة تنتهي بنشر المشروع في غازيتة لندن تمنح الرخصة . إما من الملك في مجلسه ، أو بتحويل المشروع للبرلمان للتصديق عليه ومنح الرخصة .

وتدير هذه المدن الكبيرة هيئة بلدية لها كيانها القانوني كجماعة من الأفراد يعملون سوياً لغرض مشترك ، ولها ذاتيتها القانونية المنفصلة عن ذاتية الأفراد . ولها حسب قانون إنجلترا العام أن تعمل كل ما يمكن أن يعمل به الفرد العادي ، ولكن البلديات وليدة القانون ، فلا يصح لها أن تقوم بأي عمل لا يسمح لها به تصريح إنشائها . وتتكون إدارة البلديات من عمدتها (Mayor) وشيوخ المجلس وأعضائه . ولساكن البلدية حق انتخاب أعضاء المجلس إذا توفرت فيه الشروط القانونية . وينتخب الأعضاء بالاقتراع العام لمدة ثلاثة أعوام ، ويشترط في العضو المرشح أن يكون له حق الانتخاب في الحكومة المحلية أو مالكا لأرض ملكية

حرة أو بالحكر داخل حدود البلدية ، أو ذكرا أو أنثى بلغ السن القانونية ويسكن داخل حدود البلدية مدة سنة قبل تاريخ الانتخاب ، أما الموانع فلا تختلف عنها في حالة المجالس الأخرى كما تنص عليها المادة ٥٩ من قانون الحكومة المحلية عام ١٩٣٣ . ويحدد عدد أعضاء المجلس في رخصة إنشائه ، ويمكن تعديله كما يمكن تعديل الدوائر بقرار يصدره المجلس ، وعادة يكون لكل دائرة ثلاثة أعضاء يمثلونها ويعتزل واحد منهم مقعده في كل عام ، وينتخب الأعضاء الشيوخ من بينهم أو من بين الأشخاص الذين لهم حق عضوية المجلس ، ومدة انتخابهم في المجلس ست سنوات على أن يسقط نصف الشيوخ مرة في كل ثلاث سنوات ، ولا يزيد عدد الشيوخ عن ثلث الأعضاء العاديين . وينتخب العميد في التاسع من شهر نوفمبر من كل عام ينتخبه الأعضاء والشيوخ غير المعتزلين مقاعدهم في المجلس ، من بين أعضاء المجلس أو من بين الأشخاص الذين لهم حق عضوية المجلس وانتخاب العميد لعام واحد . ويمكن أن يتقاضى مرتبا مقابل عمله ، كما يمكن أن يعاد انتخابه . وهو القاضى الجنائى الأول في البلدية بحكم منصبه ، ويكون أحد قضاة الأمن لمدة عام بعد اعتزاله رئاسة المجلس .

ويجب على مجلس البلدية أن يعقد اجتماعا سنويا عاما ، وأن يعقد على الأقل ثلاثة اجتماعات أخرى . أما الجلسات فوق العادة فيمكن أن يدعو لها العميد ، أو أى خمسة أعضاء أو ربع أعضاء المجلس . وإذا اجتمع ثلث الأعضاء كان الاجتماع قانونيا .

وفى الغالب يدار عمل المجلس بواسطة لجانه ، وله أن يعين لجانا لائى غرض ولا تحصر عضوية اللجان على أعضاء المجلس فقط ، ولكن الأعضاء المعينين للجنة يجب ألا يزيد عددهم على ثلث أعضاء اللجنة ، وهم فى الغالب أشخاص لهم معرفة خاصة وتجاوز عظمية فى المسائل التى تديرها اللجنة التى يعينون لعضويتها . وبعض اللجان يحتم القانون قيامها ، وبعضها الآخر يؤلفها المجلس بمحض اختياره كلما رأى ذلك ضروريا أو مناسبا .

والقاعدة الذهبية فى تحديد سلطات وواجبات مجالس البلديات تتلخص فى أن المجلس يمكنه أن يعمل فقط الأشياء الضرورية لإنجاز الأغراض التى من أجلها

أنشئ ، وتقيد سلطاته وتحدد واجباته بقانون الحكومة المحلية سنة ١٩٣٣ بوصفه مجلس بلدية . وله أن يقوم بكل أعمال الصحة كسلطة صحة محلية حضرية وإدارة مشاريع البلدية التجارية . وله أن يحافظ على الآثار القديمة وأن يتمتع بالسلطات الإضافية التي تعطيه حق التمتع بها القوانين الصادرة من البرلمان كقانون التعليم . وهذه المجالس بحكم إنشائها كبلديات ، غالبا تضطلع بشراء عقارات للبلدية وإدارتها ، وتضع الأسس لإدارة القضاء في القضايا التي للبلدية الحق في نظرها ، وإنشاء المحكمة الدورية (Court of Quarter Sessions) ، وتعين قاضي جنایات وتضع القوانين الداخلية لإدارة البلدية وحمها حكما صالحا رشيدا .

ويشمل موظفو البلدية كاتب المدينة أو ضابط المجلس ، وهو يعتبر أهم موظف في مجلس البلدية ، وعادة يكون من رجال القانون ، ثم أمين الصندوق ، ولا يمكن الجمع بين هذه الوظيفة ووظيفة ضابط المجلس ، وعادة يكون أمين الصندوق مدير بنك محلي أو أحد رجال الأعمال المالية . ولا داعي الى تعديد الموظفين الآخرين الذين يعملون في البلدية .

تجمع إيرادات البلدية من رسوم العبور ، والرسوم والإيجارات ، ومن التحسينات في أملاكها الخاصة ، ومن دخل المشاريع التجارية الخاصة بالبلدية كالغاز والكهرباء والتراخيص ، ومن إعانات الخزانة العامة . وللبلدية أن تستدين وتعتقد القروض لصرفها في الأعمال ذات الصبغة الدائمة ، على أن تدفع هذه القروض في مدى ستين عاما حسب نصوص القانون . ويمكن لمجلس البلدية أن يراجع حساباته بواسطة مراجعي المركز الذين تعينهم وزارة الصحة وله أن يراجع حساباته بواسطة شركة مراجعين خاصة ، أو بواسطة مراجعي البلدية ، ولا بد من نشر ملخص للحسابات بعد المراجعة ، ويمكن الحصول عليه مقابل رسم معقول . وعلى ضابط المجلس أن يقدم لوزارة الصحة صورة مصدقا عليها من أمين الصندوق لحسابات المجلس تبين الإيرادات والمصروفات على أن تقدم هذه الصورة في مدى شهر بعد مراجعة الحسابات .

مجالس المراكز :

والمركز هو وحدة الحكومة المحيية الأساسية لأغراض الصحة العمومية . وتنفذ قوانين الصحة العمومية في انجلترا وويلز في الأماكن الحضرية بواسطة مجالس البلديات ومجالس المراكز الحضرية (Urban District Councils) ، وفي المناطق الريفية بواسطة مجالس المراكز الريفية . ويحكم كل مركز مجلس حضري أو ريفي منشأ طبقا لقانون الحكومة المحلية سنة ١٩٣٣ . وقد استولى المجلس الحضري على عمل اللجان المحلية ومفتش الاصلاح سابقا واستولى المجلس الريفى على سلطات الصحة العامة التى كانت تتمتع بها لجان الأوصياء فى المناطق الريفية . وقسمت البلاد إلى مناطق حضرية وأخرى ريفية بقانون الصحة العمومية سنة ١٨٧٢ وإنه وإن كانت النية متجهة إلى جعل كل مركز يبلغ عدد سكانه الثلاثة آلاف أو يزيد مركزا حضريا ، وأن تكون المناطق الباقية مراكز ريفية إلا أنه لم يعمل بهذا المبدأ . فهناك مراكز ريفية يزيد عدد سكانها على هذا الحد ، وتدخل ضمن حدودها مدن كان ينبغي أن تقوم فيها مراكز حضرية . وتنشأ مجالس المراكز بالتقديم إلى مجلس المقاطعة الذى يعقد تحقيقا بمقتضى المادة ١٤١ من قانون الحكومة المحلية سنة ١٩٣٣ ، وإذا اقتنع بوجاهة الطلب صرح بإنشاء مجلس المركز . ويقدم الطلب فى الغالب من مجلس دائرة الكنيسة . وبهذه الطريقة ينشئ مجلس المقاطعة مجالس المراكز ويعقبه الحضرية أو الريفية الجديدة ويقسم أى مركز أو يعدل حدوده ، ولكل سلطة محلية الحق فى أن تقدم مقترحات لمجلس المقاطعة فى هذا الصدد .

إذا لم يكن المركز الريفى مقسما إلى دوائر انتخابية فلكل أبرشية انتخاباتها الخاصة . ويمكن لمجلس المقاطعة أن يصدر أمرا يقسم به الأبرشية إلى دوائر انتخابية أو أن يدمج أكثر من أبرشية واحدة لغرض الانتخابات . أما المركز الحضري فإذا لم يكن مقسما إلى دوائر انتخابية فيشترك كل سكان المركز فى انتخاب جميع الأعضاء ولا يقسم المركز الحضري إلى دوائر انتخابية إلا إذا رأى مجلس المقاطعة ذلك وأجرى تحقيقا لهذا الغرض ونشر أمرا مبدئيا واستمع

إلى وجهات النظر المختلفة بعد ذلك يصدر الأمر النهائى بتحديد الدوائر الانتخابية اللازمة .

يختلف عدد أعضاء المجلس المركزى ولكن يجب أن يمثل كل أبرشية يبلغ عدد سكانها الثلاثمائة عضو فى المجلس ، وينتخب الأعضاء لمدة ثلاث سنوات ، وينتخبهم ناخبو الحكومة المحلية ويسقط ثلث الأعضاء فى كل سنة عادة والانتخاب بالاقتراع السرى ولكل ناخب صوت واحد عن كل عضو فى دائرته الانتخابية . وتعقد الانتخابات حسب لائحة الانتخابات التى يصدرها وزير الداخلية ولا بد من ترشيح العضو كتابة فى أورنيك خاص يقدم للكاتب المسئول .

ويشترط أن يكون الأعضاء ضمن ناخبي الحكومة المحلية أو على الأقل أقام العضو سنة كاملة فى المركز قبل الانتخابات ، أو صاحب عقار بالملكية الحرة ، أو الحكر داخل حدود المركز . ويجوز للنساء المتزوجات وغير المتزوجات أن ينتخبن لعضوية مجالس المراكز . أما الموانع فهى ذات الموانع التى تنطبق على أعضاء مجالس البلديات والمقاطعات حسب نص المادة ٥٩ من قانون الحكومة المحلية سنة ١٩٣٣ وينتخب الأعضاء الرئيس من بينهم ويجوز لهم أن ينتخبوا الرئيس من غير الأعضاء على شرط أن يكون ممن يجوز لهم عضوية المجلس ، والرئيس بحكم منصبه أحد قضاة الأمن . وينتخب الأعضاء أيضاً نائب الرئيس ،

ويعقد مجلس المركز اجتماعاً سنوياً عاماً وثلاثة اجتماعات أخرى ، على أقل تقدير ، فى كل عام . أما الاجتماعات الأخرى فيدعو لها الرئيس أو خمسة من الأعضاء أو ربع أعضاء المجلس . ويتم النصاب القانونى بحضور ثلث الأعضاء على ألا يقل عن السبعة .

ويجوز لمجالس المراكز أن تنجز أعمالها بواسطة اللجان ولا يتحتم أن يكون كل أعضاء اللجان من أعضاء المجلس ولكن ينبغى ألا يزيد عدد الأعضاء المضافين عن ثلث أعضاء أية لجنة يضافون إليها . وتستمر عضوية اللجنة لعام واحد ، ولا يصح قانوناً لآى مجلس أن يفوض لجنة من لجانه حق فرض العوائد أو الاستدانة .

والفرق بين مجلس مركز حضرى وآخر ريفى ينحصر فى أن الحضرى عادة

يتمتع بسلطات صحة عمومية واسعة ، لأن ازدحام السكان في مكان واحد لما يدعو إلى رعاية الصحة العامة وتفادي الأزعاج والقاذورات التي تنتج من ذلك الزحام . ويعمل الريفي في مسائل الزراعة وتنفيذ قوانينها ومطالبها أكثر من الحضري .

وبقي علينا أن نستعرض سلطات وواجبات تلك المجالس وهي تنقسم إلى ثلاثة أقسام (١) قسم مشترك بين المجالس الحضرية والريفية (٢) قسم خاص بالمجالس الحضرية (٣) قسم خاص بالمجالس الريفية .

(١) ويختص القسم الأول بأعمال الصحة العمومية كما تنص عليها القوانين المختلفة وصيانة الطرق العامة ، وتخصيص الأماكن العامة والمساحات والسلطات الخاصة بالمنازل وتخطيط المدن والأرياف ، ووضع اللوائح الداخلية لأعمال الصحة العمومية ، على شرط أن يوافق على تلك اللوائح وزير الصحة ، وسلطة فرض العوائد وتفتيش الأنوار الكهربائية وحق توزيع الكهرباء ، وامتلاك المعدات واعداد سكك حديدية خفيفة إلى غير ذلك .

(٢) ويختص القسم الثاني بسلطات صحة عمومية خاصة بالمناطق الحضرية كالصناعات المؤذية ، والرقابة على الشوارع داخل حدود المركز ويكون المجلس سلطة تعليم صغرى ، وله سلطة إعانة التعليم غير الأولى مقابل ضريبة لاتزيد عن ١/٣ شلن عن الجنيه ، وللمجلس حق الاضطلاع بمشروعات تجارية أسوة بالبلديات مثل أعمال الغاز والنقل إلى غير هذه من السلطات والواجبات التي تتوقف على عدد سكان المركز ،

(٣) إن المركز الريفي في الغالب أكبر من المركز الحضري في المساحة وعدد السكان ، وتدخل في نطاقه عدة مجالس من مجالس الأبرشيات وله أن يحول لها بعض الواجبات الخاصة بالصحة وله الحق أن يطلب من مجلس المقاطعة أن يكون مجلس حضري ، وله أن يطالب بجنيه واحد عن كل مسكن من مساكن العمال الزراعيين .

وتعين مجالس المراكز كاتبا للمجلس ، وأمين صندوق ، ومساحا ، وضابطا للصحة العمومية ، ومفتش صحة ويمكن أن يملأ المركزين موظف واحد ، على أن

ضابط الصحة والمفتش يعينان بعد موافقة وزير الصحة الذى يصدق على مرتباتهما ، وتستخدم المجالس التى عليها صيانة طرقها مساحا لهذا الغرض ، أما باقى الموظفين فيترك للمجلس حرية استخدامهم متى رأى ضرورة لذلك .

والعوايد المصدر الوحيد الذى تعتمد عليه تلك المجالس فى القيام بواجباتها ، ولهذا يفرض كل مجلس عوايد عامة حسب نصوص قانون العوايد والتقدير سنة ١٩٢٥ ، ويشمل المبلغ المفروض على دافع الضرائب كل المصروفات التى يتحملها مجلس المركز ، والتى لا تدفع من دخل خاص حسب العادة الجارية ، ولا بمنصوص قانون خاص ، وتعد السلطة التى تفرض العوايد كشوفا تراجعها لجنة التقدير وعلى أساسها تفرض العوايد العامة ويحصلها مجلس المركز .

ويمكن للمجلس أن يتحصل على قرض لأعمال الصحة ذات الصبغة الدائمة ، على أن يسدد القرض فى مدى ستين عاما ، وكل سلطة عندها أى عقارات أو أى ممتلكات أخرى لعمل البلوعات ، لها أن تستدين برهن تلك العقارات والممتلكات ، على أن يسدد القرض فى مدى ثلاثين عاما . أما القروض الخاصة بمشروعات بناء المنازل فيمتد أجلها إلى ثمانين عاما .

وتعد الحسابات سنويا حتى اليوم الحادى والثلاثين من شهر مارس ، ويراجعها مراجعو المركز الذين يعينهم وزير الصحة .

مجالس الأبرشيات :

كانت دائرة الكنيسة أو الأبرشية من قديم الزمان النواة لنظام الحكومة المحلية فى إنجلترا ، وقد أعاد إليها قانون سنة ١٨٩٤ صفتها تلك وخاصة فى مناطق الأرياف .

تعقد كل أبرشية ريفية اجتماعا عاما يدعى اجتماع الأبرشية ، وهذا الاجتماع فى الأبرشيات التى يقل عدد سكانها عن مائتين أو يقل عن ثلثائة ولم يطلب السكان إنشاء مجلس يقوم مقام السلطة المحلية الوحيدة للأبرشية ، ورئيس هذا الاجتماع والأعضاء الذين يمثلون الأبرشية فى مجلس المركز الريفى هم الهيئة الممثلة للأبرشية ، وتوقع العقود بختم الرئيس واثنين من الناخبين الحاضرين فى الاجتماع

ويجب أن يعقد اجتماع عام مرة في كل عام ، ويعقد اجتماع آخر أثناء العام . ويدعو للاجتماعات الأخرى الرئيس ، أو ممثلو الأبرشية في مجلس المركز الريفي ، أو ستة من الناخبين ، ويختار كل اجتماع رئيسه في الاجتماع السنوي العام ويبقى رئيسا حتى نهاية العام لكل الاجتماعات التي تعقد . ويجوز لهذا الاجتماع أن يكون لجانا لأي غرض ، على أن تعرض كل أعمال اللجان على الاجتماع ليقرها .

وتشمل سلطات وواجبات اجتماع الأبرشية تعيين عضوين من أعضاء سلطة تقدير العوايد ورقابة ممتلكات الأبرشية والتصرف فيها ، ولا بد من تصديقه لمجلس الأبرشية ليفرض ضريبة تزيد عن ٤ بنسات في الجنيه الواحد ، والتصديق على القروض ، ولا يمكن تعيين موظف يتقاضى مرتبا إلا بتصديق من مجلس المقاطعة ، ولا يصح للاجتماع فرض ضرائب ، وعلى الرئيس تقديم حساب سنوي يراجعه مراجعو المركز .

ولا بد من انتخاب مجلس لكل أبرشية عدد سكانها ثمانية أو يزيد ، ويجوز انتخاب المجلس إذا رأى اجتماع الأبرشية ذلك على ألا يقل عدد السكان عن مائتين ، أما في ما دون ذلك فيجب الحصول على موافقة مجلس المقاطعة ، ويتكون مجلس الأبرشية من خمسة إلى خمسة عشر عضوا حسبما يحدد ذلك مجلس المقاطعة من وقت لآخر ، وينتخب الأعضاء ناخبوا الحكومة المحلية ، ومدة العضوية ثلاث سنوات ، وشروطها مماثلة لشروط العضوية في مجالس المركز .

ويجتمع المجلس اجتماعه السنوي العام وثلاثة اجتماعات أخرى ، أما باقي الاجتماعات فيدعو لها الرئيس أو اثنان من الأعضاء ، ويتكون النصاب القانوني من ثلث عدد الأعضاء على ألا يقل عن ثلاثة ، وللجلس أن يعين اللجان التي يراها ضرورية لأي غرض من الأغراض .

وسلطات المجلس وواجباته منها العام ومنها الخاص . أما العام فثل له بإدارة الأموال الخيرية غير الدينية ، والاشتراك في تقدير العوايد ، والاستئناف من فداحتها ، وتأسيس دار للأبرشية ، وإعداد كتب للقراءة ، وخزانة للوثائق ومنع الحرائق . أما الخاص فيحتوى على أعمال الصحة بالاتفاق مع مجلس المركز الريفي والتوصيات إلى وزير الصحة عن المنازل لسكن العمال ، وصيانة الممرات داخل

حدود الأبرشية والتعليم ، وحيازة الأرض لأغراض خاصة بأعمال المجلس كالمكاتب والملاعب ودار السكتب إلى غير ذلك من الأعمال .

ويعين المجلس كاتباً له من بين الأعضاء بغير مقابل ، أو يعين كاتباً من غير الأعضاء بمرتب ، ويعين أمين صندوق من بين الأعضاء ولا يعطى فائدة مادية على عمله ، وينبغي ألا تتعدى مصروفات المجلس أربع بنسات عن الجنيه إلا بموافقة اجتماع الأبرشية ، وألا تزيد مطلقاً عن ٨ بنسات ، ويخصم بهذه المصروفات على مجلس المركز الربيفي بوصفه الهيئة التي تحصل العوايد باسمها ، ويمكن الاستدانة برهن الممتلكات على شرط أن يصدق على تلك القروض اجتماع الأبرشية ومجلس المقاطعة ، وعلى المجلس أنه يحفظ حساباته ويقدمها للمراجعة سنوياً في اليوم الحادى والثلاثين من شهر مارس ، ويراجعها مراجعو المركز الذين يعينهم وزير الصحة .

ويمكن حسب إجراءات خاصة أن ترتقى مجالس الأبرشيات إلى مجالس مراكز إذا دعا التطور في عدد السكان ودرجة المدنية التي بلغتها المنطقة إلى مثل تلك الترقية .

هذه هي الحكومة المحلية في إنجلترا ، وهذه وحداتها المختلفة ، وقد رأينا تكوين كل وحدة وواجباتها وسلطاتها ، ولكن هذه الحكومة المحلية ليست حرة في كل ما تفعل دون رقيب عليها من الحكومة المركزية ، ولا خاضعة كل الخضوع لسلطان الحكومة المركزية ، وأنت ترى أن الحكومة المركزية في إنجلترا تنظم عمل الحكومة المحلية ولها سلطة الحد من عملها كما لها حق التفتيش ، وهذه الرقابة إذا استثنينا من ذلك رقابة مجالس المقاطعات على بعض أعمال الأبرشيات والمجالس الريفية ، إنما هي رقابة تقوم بها الدولة مباشرة ، وتحتّمها ضرورة تناسق طرائق الحكم والتأكد من أن كل بقعة من أرض الدولة تحكم حكماً صالحاً وتنال حقوقها من الرعاية والتقدم ، والمصالح التي لها حق الرقابة هي وزارة المالية لأنها تمنح الإعانات لسلطات الحكومة المحلية ، ووزارة الصحة للتأكد من أن تلك السلطات تنفذ قانون الصحة العمومية ، والمعارف للإشراف على شئون التعليم

ووضع المقررات واختيار الصالحين من المدرسين وتدريبهم . أما باقى المصالح الأخرى فلا يكاد يكون لها إلا القليل من الاتصال بالحكومة المحلية .

أما كيف تكون تلك الرقابة وإلى أى مدى فقد بينها بالتفصيل فى الفصل السادس عشر من هذا الكتاب ، وهى رقابة لا تحد من حرية سلطان الحكومة المحلية إلا بالقدر اللازم لحسن الإدارة والتناسق بين جهات القطر المختلفة ، على أن محاكم القضاء هى صمام النجاة من كل تعسف ، وهى التى تكفل تلك الحريات وتضمن حسن تطبيقها وإلها تلجأ الدولة والحكومة المحلية والأفراد .

الفصل العشرون

مقارنات

قد استعرضنا نظام الحكومة المحلية في السودان . واستعرضنا كذلك نظام الحكومة المحلية في إنجلترا لأنها الأصل الذي اقتبس منه نظامنا المحلي . وقارنا الأوضاع هنا بالأوضاع هناك ، ورأينا ما ينقصنا ، وعرفنا شعاب الطريق ومنعطفاته .

ولكن هذا وحده لا يكفي ، لأن الدراسة العلمية تتطلب المقارنات ولا بد لنا من معرفة نظم الحكومة المحلية في بعض البلاد الأوربية وأمريكا لتحقيق بالمقارنة والقياس من صلاحية النظام الذي نعيش فيه ، أو لنصل إلى النظام المثالي الذي نود أن نعيش فيه .

تنقسم فرنسا إلى مصالح إدارية أو محافظات ، ويتفرع من كل محافظة أو مصلحة إدارية بالتعاقب المراكز ثم المناطق والأقسام . وعلى رأس كل مصلحة إدارية محافظ ، وهو موظف سياسي يرشحه وزير الداخلية ، ويعينه رئيس الجمهورية ويعمل كوكيل عام للحكومة ، ويمثل للحكومة المركزية ، ويساعد المحافظ في عمله سكرتير عام وهيئة استشارية يعين أعضاؤها رئيس الجمهورية ولتلك الهيئة سلطة في بعض مشاكل خاصة تنتج عن الإدارة كما يجب استشارتها في بعض الأحيان ، وإن كان المحافظ غير مقيد باتباع ما تشير به . ويراقب المحافظ تنفيذ القوانين ، وله سلطة واسعة فيما يختص بالبوليس والصحة العامة ومساعدة الفقراء من الأطفال ، وله حق ترشيح مختلف الموظفين التابعين له ويصدر التعليمات والأوامر للهيئات الأخرى التابعة لمصلحته أو محافظته . ومع أن إدارة الشؤون المحلية في يد المحافظ إلا أن سلطته فيما يختص بهذه الشؤون يحد منها المجالس العام الذي يتكون في الغالب من أرباب الأعمال والرجال الفنيين ، وينتخب بالاقتراع العام حيث تنتخب كل

منطقة عضوا واحدا يمثلها ، ويراقب المجلس العام أعمال المحافظ المصلحية ، وقراراته في مسائل الإدارة المحلية في الغالب نهائية ، وهو الذى يفرض حصة الضرائب على المراكز التابعة للمحافظة ، ويصادق على شراء أو بيع أو مبادلة ممتلكات المحافظة من عقارات وغيرها ، ويشرف على إدارتها ويصادق على إنشاء الطرق الجديدة والسكك الحديدية والقنوات ، ويشير بالنصح في المسائل ذات المصلحة المحلية . ولا يتدخل هذا المجلس في المسائل السياسية وهى خارج نطاق أعماله ، وعند ما يكون المجلس العام غير مجتمع يمثله مفوضون دائمون .

ويمثل نائب المحافظ الحكومة المركزية في المراكز ، كما يمثلها المحافظ في المحافظة ، ولكن سلطة نائب المحافظ أكثر تقييدا من سلطة المحافظ . ويساعده في عمله ، ولحد ما يراقبه ، مجلس المركز الذى يتألف من الأعضاء الذين تنتخبهم المناطق ، حيث تنتخب كل منطقة عضوا يمثلها في مجلس المركز . وعمل هذا المجلس الرئيسى أن يقدر على كل قسم حصته من الضرائب المباشرة المفروضة على المركز بواسطة المجلس العام .

أما المنطقة فوحدة إدارية تتألف من إثني عشر قسما ، وقد تزيد على ذلك ، وهى مقر قاض من قضاة الأمن كما أنها الدائرة الانتخابية للمجلس العام وللمجلس المركز أما الأقسام فهى الأساس للوحدات الإدارية في فرنسا . والقاضى الجنائى الأول للقسم هو عمدة القسم ، وهو وكيل الحكومة المركزية في القسم ينشر أوامرها وينفذها ، ويراقب تنفيذ القوانين العامة . وهو في ذات الوقت رئيس السلطة التنفيذية في دائرة البلدية ، وبوصفه هذا يراقب البوليس وتحصيل الضرائب ويمثل البلدية في جميع أعمالها ، ويسجل المواليد والوفيات ، ويتولى الزواج المدنى . وعادة يساعد العمدة في عمله وكيل يعين لهذا الغرض أو وكلاء حسب ما يدعو له الحال ، على ألا يزيد عددهم عن إثني عشر وكيلا . وينتخب العمدة ووكلاؤه من بين أعضاء المجلس البلدى لمدة ست سنوات . ويتكون المجلس البلدى من أعضاء يتراوح عددهم بين العشرة والستة والثلاثين حسب اتساع القسم ، ينتخبون ست سنوات ، والناخبون هم كل فرنسى بلغ سن الخامسة والعشرين وسكن مدة ستة أشهر في الجهة المنتخب فيها المجلس البلدى وخال من الموانع الشرعية والقانونية .

ويبت في شئون القسم المحلية المجلس البلدى ، وتكون قراراته نافذة بعدمضى شهر على صدورها ، إلا فى المسائل التى يتعدى أثرها حدود القسم ، فى هذه الحالة لابد من تصديق المحافظ عليها ، وفى بعض الأحيان تحتاج إلى تصديق من المجلس العام وربما من رئيس الجمهورية .

يختلف نظام الحكم « الذاتى » المحلى فى تفاصيله فى ألمانيا من مقاطعة إلى مقاطعة داخل ما كان يسمى بالامبراطورية الألمانية ، ولكن المبدأ العام الذى تقوم عليه الحكومة المحلية هو السائد فى النظام الروسى ، وذلك حكم ذوى الاختصاص يكبح جماحهم نقد رجل الشارع ونفوذ المال والرقابة الفعالة من السلطات المركزية . والحكومة المحلية فى ألمانيا تابعة للحكومة البيروقراطية . فبينما تحدد البرلمان فى إنجلترا سلطات هيئات الحكومة المحلية وواجباتها وترك كل هيئة تعمل حرة داخل نطاق السلطات الممنوحة لها والواجبات المفروضة عليها نرى فى ألمانيا أن القانون يمنح الهيئات المحلية سلطات عامة ولكنها تتوقف على التصديق من السلطات المركزية . ونتيجة ذلك أن مصالح الحكومة البيروقراطية هى التى تقرر ماذا تعمله الهيئات المحلية المنتجة . وترى تلك الهيئات أنها منتدبة لتنفيذ رغبات الحكومة المركزية أكثر من رغبات السكان المحليين الذين انتخبوهم وأولوهم ثقتهم . فرئيس البلدية بمجرد ما ينتخب يصبح عضواً فى الهيئة الحاكمة البيروقراطية ، وهو مسئول أمام الإدارة المركزية للحكومة . وحتى رئيس قسم القرى فى مجاله المحدود موظف حكومى . ثم إن تخصيص الأعمال ووصفها بأنها محلية أو من عمل الحكومة المركزية جعل التعليم وإدارة الصحة والبوليس وغيرها من الأعمال التى تعتبر فى إنجلترا من عمل الحكومة المحلية جزءاً من أعمال الحكومة المركزية فى ألمانيا . ونجاح هذا النظام متوقف على طاعة الألمان العمياء للأوامر وآراء الألمان النيرة المجددة فى النظم البيروقراطية .

والأساس للحكومة المحلية فى ألمانيا القسم (Commune) ، وتقسم الأقسام إلى حضرية وريفية وهى وإن اختلفت سلطاتها إلا أنها جميعاً تقوم على النظام التمثيلى للحكم « الذاتى » المحلى . أما هيئات الحكومة المحلية العليا فعبارة عن اتحاد بعض الأقسام لتتكون منها مقاطعة أو مديرية إدارية كما هى الحال فى روسيا .

وإذا أخذنا بروسيا كمثال للمقاطعات الألمانية وجدناها مقسمة لغرض الإدارة إلى أربع عشرة مديرية ومصالح حكومية ، وإلى مراكز حضرية وأخرى ريفية . وقد انجذبت الأنظار في العقود الحديثة إلى تشجيع الحكومة المحلية بإعطاء غير المختصين أو الرجال المحبوبين المنتخبين قسطاً في إدارة الشؤون العامة جنباً إلى جنب مع رجال الحكومة المركزية ، وقد تركت إدارة الطرق ومساعدة الفقراء على الإطلاق للسلطات المحلية على أن يتمتعوا بقسطهم من العمل في كل الشؤون العامة الأخرى . ويمثل الحكومة في المديرية المدير أو مندوب الحكومة المركزية ، ويشمل اختصاصه كل الشؤون التي تنظر فيها المصالح ، ويساعده في عمله مجلس المديرية المكون من المدير كرئيس ومن عضو تعينه الحكومة وخمسة أعضاء تعينهم لجنة المديرية ، وهي عبارة عن الهيئة التنفيذية الدائمة للمديرية ، وتتكون من الأعضاء الذين تنتخبهم المراكز المختلفة ، وبوصفها هذا تمثل الهيئة الرئيسية للحكومة المحلية في المديرية .

أما القسم الريفي فيتكون مجلسه إما من كل السكان اللائقين في حالة القرى الصغيرة ، وإما من ممثلين ينتخبهم السكان اللائقون . وينتخب الرئيس من بين الأعضاء ، ويساعده عدد قليل من المساعدين ، وهذا الرئيس موظف حكومي من ضمن مسؤولياته البوليس والمحافظة على الأمن . ويختلف النظام في المدن كثيراً من مقاطعة إلى أخرى . وعلى أي حال فتمتع المدن بقسط من الحكم الذاتي المحلي أكثر من الأرياف ، ففي المدن ينتخب السكان اللائقون من بين هيئتهم أعضاء المجلس التنفيذي ، وتدار حكومة المدن حسب قوانين البلدية الموضوعة والتي ترمي إلى توحيد سكان كل مدينة على اختلاف طبقاتهم وتنوع أعمالهم ، وتعطيهم قسطاً من إدارة الشؤون المحلية تاركة الرقابة في يد الحكومة المركزية .

ويتكون المجلس التنفيذي في المدن الكبيرة من رئيس البلدية ونائب رئيس البلدية وعدد من الأعضاء الذين يتقاضون فائدة مالية على عملهم ، أو الذين يعملون بغير مقابل مالي ، مضافاً إلى كل أولئك بعض أعضاء لهم مرتبات شهرية مقابل أعمال خاصة يقومون بها ، ويشرف على هذا المجلس التنفيذي مجلس تمثيلي ينتخبه السكان ولا يتناول أعضاؤه أجراً ، وله حق الرقابة العامة ، ولا بد من

مصادقته على أى عمل ذى بال . وينتخب أعضاء هذا المجلس التمثيلى لمدة تتراوح بين الثلاث والست سنوات ، أما أعضاء المجلس التنفيذى فيعينون لست أو تسع أو إثنتى عشرة سنة ، وفى بعض الأحيان لمدى الحياة . وهذا النظام أشبه بالنظام الوزارى .

هذه بعض نظم الحكومة المحلية فى البلاد الأوربية .

وإذا عبرنا المحيط الاطلانطيقى وجدنا فى الولايات المتحدة كل ولاية لها نظام حكومتها المحلية ونظام تقسيم مناطقها . ولكن الاتجاه الحديث على أى حال فى كل البلاد المتمدينة يرمى إلى ترقية الهيئات المتحضرة ، وليس هذا الاتجاه الحديث أوضح منه فى أى مكان وضوحه فى الولايات المتحدة . وزاد فى وضوحه والاهتمام به ازدياد السكان فى تلك البلاد .

وتجده عادة فى كل مدينة (١) عمدة أو مديراً ينتخبه السكان فى المدينة بالانتخاب المباشر وهو رئيس الإدارة فى المدينة و(٢) موظفين إداريين أو بعض اللجان سواء أوجدوا عن طريق الانتخاب المباشر أو عينهم العمدة أو المجلس و(٣) مجلساً أو هيئة تتكون فى بعض الأحيان من مجلسين وفى الغالب من مجلس واحد بالانتخاب المباشر من كل سكان المدينة الذين لهم حق الانتخاب . و(٤) قضاة عادة ينتخبهم الناخبون ولكن فى بعض الأحيان تعينهم الدولة . والعمدة أو مدير المدينة أهم موظف فى حكومة المدينة . وينتخب عادة لمدة عامين ، وقد يكون لعام واحد أو ثلاثة أو أربعة أعوام . وله حق التدخل ولغو أى قرار فى كل المسائل والقوانين التى يصدرها مجلس المدينة أسوة برئيس الجمهورية وحكام الولايات . وله حق تعيين بعض أو كل الموظفين الإداريين فى مدينته ، وفى الغالب بموافقة مجلس المدينة ، ولكن فى بعض المدن الكبيرة الهامة له حق التعيين المطلق . وهو يحافظ على الأمن العام بوصفه الضابط التنفيذى الأول فى المدينة .

وينجز أغلب شئون المدينة العملية بواسطة المصالح الفنية التى يشرف على بعضها شخص واحد ، وعلى البعض الآخر لجنة . ويختلف عدد هذه المصالح ودرجاتها باختلاف المدن ، ولكن لجنة التعليم التى تشرف على المدارس الأهلية

تتمتع في الغالب باستقلالها عن المجلس في إدارة شئون التعليم ، وفي بعض المدن لها حق فرض ضريبة خاصة بالتعليم .

تصدر مجالس المدن القوانين المحلية وتفرض الضرائب وتجمعها ، ولها حق الرقابة على تعيين بعض الموظفين في الوظائف الإدارية . ولكن النزعة الحديثة ترمى إلى تقليل سلطة المجالس وزيادة سلطة العمدة أو مدير المدينة ، ويمكن تقسيم عمل وواجبات حكومة المدينة إلى ثلاثة أقسام : (١) الواجبات والحقوق التي تخولها الدولة إلى حكومة المدينة للاضطلاع بها كالبوليس وإصدار الرخص إلى غير ذلك من الأعمال الإدارية . و (٢) الواجبات والحقوق التي وإن كانت ناجمة عن قوانين الدولة العامة ، إلا أنها ذات صبغة محلية . و (٣) أخيرا المسائل التي لا علاقة لها بالشئون السياسية ، والتي تنطوي على عمل إداري أو يدوي كصرف الشوارع وتنظيفها ، وإنشاء المجارى وصيانتها ، وإمداد السكان بالماء والنور .

هذه هي نظم الحكومة المحلية في الدول المختلفة .

ونرى بالمقارنة أن نظام الحكومة المحلية في انجلترا أكثر تلك النظم ديمقراطية لأنه لا يتسنى في أى نظام آخر لمثل الشعب الذين انتخبهم السكان أن ينفذوا مباشرة السلطات التي يخولها القانون للحكومة المحلية ، مثل ما يتسنى ذلك لأعضاء المجالس في انجلترا ، ليس في تقرير السياسة والمالية وحسب ، بل وفي تفاصيل إدارة الشئون . والدرجة التي تبلغها أية هيئة حكومة محلية من الاستقلال والتمتع بالحكم الذاتي إنما هي رهينة بمدى سلطاتها القانونية ، ومدى خضوع تلك السلطات للرقابة والحجر سواء من الدولة أو من هيئة حكومة محلية أعلى منها ولها حق الاشراف عليها . ومن أوضح الظواهر في نظم الحكومة المحلية في القارة الأوروبية خضوع هيئات الحكومة المحلية فيها إلى هيئات أعلى منها ، وأخيراً للدولة ذاتها . أما في انجلترا أينما وجدت الرقابة ، فإنها تقوم بها الدولة مباشرة إلا في قليل من سلطات الرقابة التي تتمتع بها مجالس المقاطعات بحكم القانون على مجالس الأبرشيات والمجالس الريفية .

ويقسم بعض أساتذة العلوم السياسية الحكومة المحلية من حيث عملها كهيئات

تنفيذية إلى ثلاثة أنواع (١) نظام المجالس حيث يضطلع الأشخاص الذين انتخبهم السكان بمسؤولية الإدارة مباشرة . و (٢) نظام الرجل الفرد يمثل رئيس المدينة في المانيا والعمدة القوي النفوذ أو مدير المدينة في الولايات المتحدة^(١) و (٣) نظام الوزارة حيث تضطلع بالتنفيذ هيئة من الموظفين وبعض من ذوى الاختصاص كما هي الحال في نظام الهيئات التنفيذية في المانيا . وفي النوع الثانى والثالث يشرف ممثلو الناخبين لحدما على عمل الهيئة التنفيذية ، ولكنه إشراف غير فعال . والمسؤولية كلها ملقاة على عاتق الهيئة التنفيذية .

تفرد إنجلترا وممتلكاتها الحرة بنظام المجالس وإن كانت هذه المجالس تنجز معظم أعمالها عن طريق اللجان . ويسمح للجمهور بحضور كل جلسات المجالس وجاسات بعض اللجان كلجنة التعليم ولجنة المساعدة العامة . وبهذا يتسنى للجمهور أن يقف على تفاصيل وتقدم الإدارة المحلية ، وهذا مما يزيد في اهتمام الجمهور بشئون الحكم ، ويجعل رأى العام قادرا على نقد وتوجيه الحاكمين ، ويقوى العلاقات بين الأعضاء والناخبين . وهذا مما يؤكد ديمقراطية نظام الحكومة المحلية في إنجلترا . على أن هذا النظام لا يخلو من بعض العيوب ، فضرورة تقديم قرارات اللجان للمجلس ليقرها مما يؤخر العمل ، ويضر بالمصالح خاصة عندما يتطلب العمل سرعة الإنجاز . وعادة تعمل اللجان فى جو خال من الحزبيات ويحكم الأعضاء عقولهم ، أما فى المجلس فالعواطف والنزعات الحزبية تفعل فعلتها وكثيرا ما يعارض العضو مشروعا نافعا لأنه لا يتفق مع سياسة حزبه . ولتفادى هذا العيب فقد أعطى المشرع المجالس المختلفة حق تحويل سلطاتها إلى اللجان ، إلا ما كان خاصا بفرض العوايد أو الاستدانة .

وتستمد هيئات الحكومة المحلية فى إنجلترا سلطاتها من البرلمان ، ولا يجوز

(١) أدخلت أيرلندا نظام مدير المجلس أو مدير المقاطعة إلى نظام حكومتها المحلية بالقانون الصادر فى سنة ١٩٤٠ ، ويعطى ذلك القانون المدير حق عمل كل الأشياء الادارية بما فى ذلك التعاقد نيابة عن المجلس ، ومن واجبه أن ينصح للمجلس فى كل أعماله ، ويساعد المجلس فى القيام بوظائفه المخصصة ، وينفذ أوامر المجلس القانونية ومقترحاته التى قررت فى جلسة خاصة عقدت لذلك الغرض .

لها أن تعمل عملا إلا ما نص عليه في دستور إنشائها ، وإذا عملت أى عمل يخالف ذلك اعتبر غير قانوني ، لأنه خارج عن نطاق سلطتها القانونية . ولكن السلطات المحلية في البلاد الأخرى لها أن تعمل كل شيء ، وأن تتخذ أية سلطة لإدارة الحكومة المحلية مادام ذلك العمل وتلك السلطة ليست مما يخالف القانون ولا من اختصاص أى هيئة أخرى بحكم القانون . ولكن التمتع بتلك السلطة مقيد بالرقابة المالية وغيرها من القيود التي تفرضها السلطات العليا على الهيئة المحلية . وفي كثير من البلاد الأوربية لا بد من عرض الميزانية المحلية على الحكومة المركزية ، وكثيرا ما تكون مقيدة بمصادقة تلك السلطة العليا . وهذه الرقابة ربما كان من آثارها فرض مصروفات زائدة لإنجاز عمل قهرى ترى الحكومة المركزية ضرورة القيام به . والعوايد المحلية في كثير من الدول جزء من الضرائب التي تفرضها الدولة . ولكن في إنجلترا لا توجد مثل هذه القيود ، وللهيئة المحلية مطلق الحرية لتقدر مصروفاتها ، وعلى أساسها تفرض الضرائب المحلية إلا فيما يختص بمجالس الأبرشيات التي حددت لها نسبة معلومة .

يقيد حق الانتخاب في إنجلترا بالسكن في دار أو مكان عمل داخل حدود المدينة أو المركز الذي يحكمه المجلس . وذلك لأن مالية الحكومة المحلية في إنجلترا قائمة على عوايد الأملاك ، أما في فرنسا حق الانتخاب حق مشاع لكل الأشخاص الذين بلغوا سن الرشد ، وفي بلجيكا ليس حق الانتخاب مشاعا فقط ولكنه إجبارى .

تعتمد الحكومة المحلية في إنجلترا كثيرا على كفاءة الموظفين الذين في بعض الأحيان يطغى نفوذهم على سلطة المجلس ، ويديرون الشؤون إلى درجة يكاد يفقد معها المجلس وجوده إلى جانبهم . وقد اهتمت إنجلترا بموظفي الحكومة المحلية حتى أنها كونت لهم لجنة مصلحة لوضع البرامج والامتحانات واختيارهم للعمل ، ثم بعد ذلك وضعهم مع بعض الموظفين العاملين في الحكومة المحلية لا كنسب المران المطلوب ، وجعلت الترقية بالكفاءة مضافا إليها الخبرة . ولا تكفى المانيا بالخبرة المكتسبة بالمران ، ولكنها تصر على المعرفة العلمية والنظرية قبل البدء في اكتساب التجربة والخبرة .

ونخرج من هذه المقارنات بأن الحكومة المحلية في إنجلترا تمتاز باستقلالها من النظام البيروقراطي، ويضطلع فيها ممثلو الشعب المنتخبون بأعباء سياسة الحكومة المحلية وإدارة الشؤون مباشرة، ومن مميزات أن الأفراد يعملون متطوعين، ولا يتقاضون أجرا على عملهم في الحكومة المحلية، ولم تعدم البلاد في وقتاً من الأوقات من يضحون بمصالحهم ويصرفون الكثير من وقتهم في عمل الحكومة المحلية والشؤون الأهلية. والدليل على شعورهم الوطني ورغبتهم في العمل للمصلحة العامة أنهم يتقدمون للانتخابات، ويجاهدون في الوصول إلى عضوية هيئات الحكومة المحلية.

ونحن نرى الحكومة المحلية في السودان تتبع في المبدأ نظام الحكومة المحلية في إنجلترا، إلا أنها حتى الآن لم تتخلص مما يشبه نظام المحافظ في فرنسا لأن المدير في مجلس المديرية، والمفتش في مجلس المدينة أشبه برجال الإدارة الفرنسية التابعين للحكومة المركزية والذين يشرفون على الحكومة المحلية، ويرأسون مجالسها. كما أننا نرى أن الحكومة المحلية عندنا لم تضطلع بعد بالشؤون المالية، وتفرض الضرائب المحلية كما هي الحال في إنجلترا، بل هي تقدم ميزانيتها للحكومة المركزية للتصديق عليها. والضرائب المحلية لا تزال من عمل الحكومة المركزية. ولكن البوادر تدل على أن هذه الظواهر ستزول عن قريب، وسنتمتع بحكومة محلية ديمقراطية النزعة تحقق الحكم الذاتي المحلي.

الفصل الحادى والعشرون

الحكومة المحلية المثالية

المثل الأعلى بعيد المنال صعب التحقيق .

ومن العسير تحديد المثل الأعلى للحكومة المحلية فى السودان أو غير السودان وخاصة إذا تعدى ذلك الإجمال إلى التفصيل ، وأنا عندما أحاول وضع خطوط للحكومة المحلية المثالية فى السودان لا أريد أن أكون من أصحاب المدن الفاضلة أمثال أفلاطون وتوماس مور والفارابى ، إنما أحاول إعطاء صورة اجمالية ، إن لم تكن شاملة مفصلة ، فعلى أقل تقدير واضحة المعالم ، مأخوذة من تجارب الماضى والحاضر ، وعلى ضوء ما تقدم من استعراض للتاريخ ولنمو الحكومة المحلية هنا ، ولنظم الحكومة المحلية فى الأقطار الأخرى .

الحكومة المحلية جزء من حكومة الأمة أو الدولة . تختص بشئون السكان المحليين فى مركز أو مدينة أو مقاطعة خاصة ، وتنجز الأعمال التى يفرضها عليها المشرع لمصلحة السكان المحليين حتى لا يكونوا فى مستوى دون الحد الأدنى الذى تفرضه الدولة وما دامت هذه وظيفة الحكومة المحلية فلا يمكن أن تكون مثالية إلا إذا كانت ديمقراطية النزعة . يضطلع بأعبائها ممثلو الشعب الحقيقيون ، يضعون السياسة العامة والسياسة المالية ، ويباشرون بأنفسهم تنفيذ قراراتهم وإدارة الشئون المحلية فى منطقتهم . وإذا كان لنا أن نظفر بهذه النزعة الديمقراطية فلا بد من أن يكون ناخبو الحكومة المحلية أكثر عددا مما هم الآن ، وأن تبسط القيود حتى لا يحرم سواد الشعب من إبداء رأيه وتنفيذ إرادته فى انتخاب من يمثلونه فى المجالس المحلية وأن تبسط كذلك شروط العضوية فلا تقصر على صيغة دون الأخرى ، وأن تكون حكومة شعبية لا يتمتع الأجنبى فيها بعضوية المجالس ، ناهيك من أن يكفل

له ذلك الحق على وجه التخصيص ، وأن تمنح السلطات المعطاة للمديرين الآن ليعينوا أعضاء في المجالس المحلية ومجالس المديريات . وليكن الأعضاء ممن يتحلون بصفات المشرع القادر على القيادة قدرته على استقراء رأى العام وفهمه ، والاعراب عنه .

كثيرا ما عانت الحكومة الصعاب بسبب سوء تقسيم مناطق الحكومة المحلية ، واستعصى عليها العلاج ، فهي آونة تعيد تقسيم المناطق ، وتسليخ جزءاً من هذه المنطقة لتضيفه لتلك ، وتعديل الحدود . وترى تداخلاً في السلطات لامندوحة عنه حين يكون المكان الواحد خاضعاً لسلطة حكومة محلية فيما يختص بالتعليم ولسلطة أخرى فيما يختص بأعمال الصحة العمومية . ويحسن ببلاد كالسودان مبتدئة في نظام الحكومة المحلية أن تقسم مناطقها منذ البداية تقسيماً صالحاً تتوفر فيه وجهة النظر السياسية جنباً إلى جنب مع الاعتبارات الإدارية . وإن تقسيم السودان إلى مناطق بلديات ومدن وأرياف لتقسيم صالح مناسب لأحوال البلاد ، وخاصة لأن المشرع لم يقفل الطريق أمام الأماكن التي يمكن أن ترتقى من مناطق الأرياف إلى مناطق المدن أو إلى مناطق البلديات . ولأن تكون حكومتنا المحلية مثالية علينا أن نتخذ وحدة المركز الإدارية الموجودة الآن وحدة لنظام الحكومة المحلية ، وأن تكون المدن والبلديات داخل حدود المركز الإداري منفصلة في إدارتها . وما تبقى من المركز الإداري يديره المجلس الريفي ، على أن يجمع شتات كل هذه المجالس وينسق أعمالها في كل مديرية مجلس المديرية . والذي يحدوني إلى اتخاذ المركز الإداري الموجود الآن والمعروف في عهد الحكم البيروقراطي ، وحدة للحكومة المركزية ، اقتناعي الأكيد بأن كل مركز إداري في السودان برهن على مر السنين بأنه قادر على القيام بأعباء إدارته مالياً مما يجمع فيه من الضرائب المحلية والرسوم ، ومن أهم وجوه الإصلاح في الحكومات المحلية جعل كل وحدة من وحداتها مكتفية عن غيرها قادرة على الاضطلاع بمصروفات الإدارة فيها والخدمات العامة .

ولابد لنا عند ما نفكر في اتساع منطقة الحكومة المحلية ونوع السلطة التي يستحكمها من أن نستيقن من :

ا (المقدرة على إدارة شئون الحكومة المحلية لرعاية السكان .
ب (صلاحية الهيئة اقتصادياً وإدارياً لإنجاز الخدمات العامة المفروضة عليها صغرت تلك الخدمات أم كبرت .
ج (اختصاص الهيئة في المسائل التي تحتاج للاختصاص كالمستشفيات والتعليم .

د (كفاية موارد المنطقة المالية من العوائد والإعانات وغيرهما من الإيرادات لسد كل مصروفاتها الضرورية المعقولة دون أن تكون عبئاً ثقيلاً على دافع الضرائب المحايمة ، لا ولا أن تكون مقصرة في استخدام الفنيين من الموظفين الذين يتطلبهم مستوى العمل في الحكومة المحلية .

هـ (اجتذاب الأعضاء المنتخبين اللائقين من كل طبقات المجتمع ، وأن يكون مركز الهيئة وسطاً لا يكلف الأعضاء مشقة في حضورهم جلسات المجلس واللجان .

و (إشراف الرأى العام على عمل هيئة الحكومة المحلية بمراقبة أعمالها ليتحقق بذلك مبدأ الحكم الذاتي ، المحلي .

ومهما يكن الأمر فلا يمكن للمجلس بكامل هيئته أن يدير دفعة الحكم وينجز أعمال الإدارة المحلية وخدماتها . ولهذا يتحتم قيام اللجان لدراسة المشاريع في جو من التفاهم والهدوء ، ولاتخاذ القرارات ورفع التقارير للمجلس ، ولا يتنافى هذا مع نزعة المجالس الديمقراطية ، لأن اللجان ينتخبها المجلس ولا تعمل إلا داخل الحدود التي يرسمها لها المجلس ، والأعمال التي يفوضها لتعملها أو تنظر فيها ، وتعرض كل أعمالها على المجلس إما لإقرارها أو على سبيل الذكر ، وفي كلتا الحالتين يراقب المجلس عمل لجانه ويشرف عليه إشرافاً تاماً . وإني أرى من الضروري لقيام حكومة محاية مثالية تعيين اللجان في مجالس الحكومة المحلية وإعطاءها من السلطات ما يمكنها من القيام بأعمال الإدارة ، على ألا تغل يدها كل الغل ، لا ولا يترك لها الحبل على الغارب .

ونظراً لتكاثر أعمال الحكومة المحلية وازدياد عدد السكان وتنوع مطالبهم

وحاجياتهم ، فإن المجالس ولجانها لا يمكنها وحدها القيام بالعمل ، وبخاصة لأن الفترات بين اجتماعات اللجان واجتماعات المجالس مهما قصرت ، يجد فيها من المطالب والأعمال ما يحتاج إلى سرعة الإنجاز ، وهذا ما جعل استخدام موظفين دائمين في مجالس الحكومة المحلية ضرورة لازمة ، ولكن أى صنف من الموظفين الدائمين تحتاج اليه حكومتنا المحلية المثالية ؟ إنها تحتاج إلى الأكفاء من الرجال أصحاب الدرجات العلمية الممتازة ، وذوى الخبرة الخاصة بشئون الحكم المحلى ، والمتحلين بصفة اليد واللسان ، والمتجربين عن الأغراض الشخصية ، والذين لا يعملون إلا ما يرون فيه المصلحة العامة للأهالى ، لا يتعدون فى ذلك حدود القانون ولا يهملون قرارات المجالس واللجان . ولأن نضمن لأولئك الموظفين استقلالهم ونستوثق من نزاهتهم ، وجب علينا أن نحيطهم بسياس من القوانين التى لا تجعل حق فصلهم فى يد المجالس بلا قيد ولا شرط ، وأن نكفل لهم المرتبات الضخمة التى تتناسب مع أهمية عملهم وأتعابهم ، وأن نشدد العقوبة على من يفرط فى عمله أو يخون فيما أوتمن عليه ، ولكنتنا نخشى أن يقوى نفوذ أولئك الموظفين وأن يصبحوا ملوكا غير متوجين ، وينفردون بشئون الحكم المحلى ، ولهذا نأمل أن يكون أعضاء المجالس فى حكومتنا المحلية المثالية من المتعلمين المستنيرين الذين يفقهون عملهم ويصبحون فى وقت قصير من ذوى الخبرة والدراية بشئون الحكم المحلى ومعضلاته ويقفون على خفايا القوانين واللوائح الخاصة بمجالسهم ، كما يدرسون المواضع التى تعرض عليهم من اللجان ، وبهذا لا يجد الموظفون السبيل إلى الاستبداد والإنفراد بإدارة الشئون غير عابئين بالمجالس التى تستخدمهم .

تحتاج الحكومة المحلية إلى الاستقلال بشئونها وأن تخلو من تدخل الحكومة المركزية غير الضرورى ، ولا يمكن أن تكون الحكومة المحلية مثالية إلا إذا كانت مخولة سلطاتها الكاملة حسبما يراه المشرع ، وأن تكون مطلقة اليد فى تنفيذ تلك السلطات والقيام بالواجبات ، ولا تتدخل الحكومة المركزية إلا حيث تمنح للحكومة المحلية الإعانات أو عندما تراها خالفت القوانين وحادت عن جادة السبيل . ويحسن أن يكون مجلس كل حكومة محلية مستقلا بذاته ولا يخضع لأية

رقابة غير التي تفرضها الحكومة المركزية ضمن الحدود المعقولة ، ولكن هذا لا يمنع مجالس المديريات من أن تكون لها سلطة رقابة في مسائل معينة فيما يختص بمجالس الأرياف والمجالس المحلية واللجان المحلية أسوة بما لمجالس المقاطعات في إنجلترا من حق الرقابة على مجالس الأبرشيات ومجالس الأرياف ، وأن يكون مجلس المديرية مشرفا على تنسيق أعمال المجالس المختلفة داخل المديرية ، وبهذا تصبح الحكومة المحلية حكومة السكان المحليين تمثلهم وتعمل لمصلحتهم وتخضع لرقابة الناخبين ، وهي أقوى رقابة في أى حكم ديمقراطى .

تعتمد الحكومة المحلية في إيراداتها على العوايد ، وإعانات الحكومة ، وبيع عقارات المجلس والرخص والرسوم ، والغرامات ، ثم على مشاريعها التجارية ولكن الموردين الرئيسيين للحكومة المحلية هما العوايد والإعانات . ونحن فى السودان نحتاج إلى قانون حديث يصلح من أمر العوايد وفرضها وجبايتها . ولا نريد أن يكون القانون مما يترك الأمر كله لمجالس الحكومة المحلية لتفرض على الناس فى كل عام العوايد التي تراها مناسبة أو ضرورة للقيام بمصروفات الحكم المحلى ، كما أننا لا نريده أن يقيد بها كل التقييد . والرأى عندى أن يقدر القانون حداً أدنى وآخر أقصى للعوايد ويترك الحرية للمجالس داخل ذينك الحدين ، وبمثل هذا التقييد تنجو حكومتنا المحلية الناشئة من العيب الذى توصم به بعض الحكومات المحلية فى القارة الآوربية ، حيث تتدخل الحكومة المركزية فى ميزانيات الحكومة المحلية ، ولها حق المصادقة عليها ، كما لها حق فرض ضرائب محلية لما تراه من عمل ينبغى أن تقوم به الحكومة المحلية ، كما تنجو من التفريط الذى أدى ببعض مجالس الحكومة المحلية فى إنجلترا إلى الفوضى ، وفى بعض الأحيان تردت بسببه فى الإفلاس . أما الإعانات فأرى أن تعين الخزانة العامة الحكومة المحلية فى التعليم والصحة العامة إعانات لا تقل عن ٤٠ ٪ ولا تزيد عن ٦٠ ٪ من تكاليف التعليم والصحة العامة فى ميزانية المجالس . ولكن هذه الإعانات لا ينبغى أن تتخذ تكأة للتضييق على المجالس وفرض رقابة عليها تقضى على استقلالها كمجالس تمثيلية تحكم باسم الناخبين ولمصلحة الناخبين . وقد يسأل

سائل لماذا لم أحدد أعانة للبوليس؟ وجوابى على ذلك أنتى أرى أن يكون البوليس والمحافظة على الأمن العام فى يد الحكومة المركزية.

وماهى سلطات الحكومة المحلية المثالية وواجباتها؟

سلطات الحكومة المحلية المثالية وواجباتها كثيرة ومتعددة ، ولكن يمكن أن نجملها فى التشريع والإدارة والتنفيذ ، واتخاذ الاحتياط لتأمين حياة الجمهور ، وتشديد المؤسسات لتحسين الحياة الاجتماعية ، وإنشاء وصيانة الأعمال ذات الفائدة القومية وإدارة بعض الشئون ذات الصبغة الوطنية ثم القضاء والمالية ، وينحصر التشريع فى وضع اللوائح المحلية التى تفصل مبادئ القانون ، أو القوانين الخاصة بأعمال الحكومة المحلية لتطبيقها محلياً . أما الإدارة فتختص غالباً بصيانة الأعمال الموجهة لراحة ورفاهية الجمهور كالطرق والكبارى وإنارة الطرق وتنظيفها وإدارة المستشفيات ودور رعاية الأطفال ومنازل العمال والفقراء . وتوجه الحكومة المحلية عنايتها كهيئة تنفيذية لتنفيذ قراراتها وأوامرها عن طريق موظفيها الدائمين الذين ، وإن لم تكن لهم الخبرة المطلقة فى تصريف الأمور ، يقومون بتنفيذ تلك الأوامر والقرارات ، والعناية بطبقات خاصة من المجموعة داخل سلطة الحكومة المحلية بما فى ذلك الفقراء والمصابون بالأمراض العقلية والمسلولون والعميان والرازحون تحت عبء الأمراض التناسلية المعدية . وتحافظ الحكومة المحلية على الأمن العام بواسطة رجال البوليس والمحاكم المحلية الخاصة بالشئون المدنية والجنائية ، وتعد العدة لمنع الحرائق وإخمادها ، وتنظيم حركة المرور ومراقبة الصناعات المؤذية وتفتيش الموازين والمكاييل ، وفى بعض الدول الحديثة فى أوقات الحروب ، تضطلع الحكومة المحلية بالمحافظة على أرواح الناس باتخاذ الاحتياطات ضد الغارات الجوية . ولا يكفى أن تحافظ الحكومة المحلية على أرواح الأشخاص وتقيمهم من الأمراض فحسب ، بل عليها أن تؤسس المنشآت الخاصة للتسامى بأخلاق الناس وتشقيف عقولهم وتهذيب أذواقهم فتعنى بتنظيم التعليم ودور المكتب والحدائق والمتنزهات العامة والمتاحف ومعارض الفنون والحمامات والمغاسل العامة والرياضيات ، فهى بذلك جيلا سليم البنية والعقل والذوق . ومن هنا كان من واجب الحكومة المحلية أن تعنى بتخطيط القرى

والمدن ، وأن تتطلب مستوى خاصاً من المباني في مختلف الأحياء تتوفر فيه صفات الجمال والراحة والاقتصاد ، وبهذا تنشأ المدن والقرى الجميلة التي تحبب للناس الحياة ، وتجعلها عزيزة عليهم يعملون جادين للمحافظة عليها والتمتع بها .
إننا نعلم جيداً أن الحكومة المحلية تضطلع ببعض الأعمال التجارية أو ذات الربح المادي كإدارة الأسواق وأعمال المياه والغاز وسبل المواصلات كالتراموايات والقوة الكهربائية والمعادى ، ولأن تكون الحكومة المحلية مثالية في عملها في هذه الناحية ، ينبغي ألا يكون قصدها الربح بل إسعاد الأهالي وتقديم مطالب حياتهم اليومية لهم بأرخص مما يستطيعون به الحصول عليها في الأسواق العادية ، وتكون الحكومة المحلية بهذا أشبه بشركة تعاونية أصحاب رأس المال فيها هم المواطنون المستهلكون ، على أنى أرى أن تبعد مجالس الأرياف والوحدات الصغيرة التابعة لها عن هذه المغامرات التجارية إلا ما كان خاصاً فيها بتوفير الماء للسكان لحاجة الأهالي الشديدة له ، ولأهميته في المحافظة على النظافة والصحة العامة .

تمتعت الإدارة المحلية في السودان ، والتي كانت معروفة باسم الإدارة الأهلية ، بسلطات قضائية واسعة وبخاصة في الجنايات ، ولكن مجالس المدن والبلديات لم تمنح أية سلطة قضائية حتى الآن وكلا الوضعين شاذ . وإن كان لابد لحكومتنا المحلية من أن تكون لها سلطاتها القضائية فلا مندوحة من أن نتبع في ذلك النظام السائد في إنجلترا فيكون لمجلس كل مدينة أو بلدية محكمة مؤلفة ممن يسمون « قضاة الأمن » ليقضوا في الشئون المدنية البسيطة الزهيدة القيمة ، ولينظروا في الجرائم غير الخطيرة . وتتبع كل مجلس مديرية محكمة ذات اختصاص أوسع أشبه بالمحاكم الدورية في إنجلترا للنظر في القضايا المماثلة في أنحاء المديرية المختلفة . أما مجالس الأرياف فيجب ألا تكون لها سلطات قضائية أو محاكم تابعة لها ، وينطوى بذلك عهد محاكم الإدارة المحلية ذات السلطات الواسعة والجبروت المخوف . من البديهي أن الحكومة المحلية لا يمكنها أن تقوم بكل هذه الواجبات إلا إذا كانت لها سلطات مالية تمكنها من إيجاد المال اللازم لإنجاز هذه الأعمال ، ولهذا تعطى الحكومة المحلية المثالية سلطة لتقدر العوايد المحلية والرسوم وتجمعها من سكان المنطقة وتتولى صرفها تبعاً للقاعدة الذهبية التي تقول « لا ضرائب

بغير تمثيل ، وإن من يجمع المال يجب أن يتولى صرفه ، كما يحق لها داخل نطاق معلوم ، مع كثير من القيود أن تستدين لإيجاد المال اللازم ، خاصة لأعمال الصحة العمومية ذات الصبغة الدائمة ، ولبناء مساكن العمال والفقراء .

والآن ما هي الحكومة المحلية المثالية التي نريدها للسودان ؟

ليس نظام الحكم وحده هو الذى يحقق كل شيء إنما العبرة بالتنفيذ ونتائج العمل ، وإذا نحن اقترحنا أحسن النظم الاجتماعية والسياسية لحكومتنا المحلية ، ومنحنا المشرع كل ما نصبو له من نظام مثالى ، فذلك لا يديننا خطوة من هدفنا إلا إذا ضمننا التنفيذ وأحكمنا العمل ، واستوثقنا من النتائج . ولهذا فالحكومة المحلية المثالية التي نريدها للسودان يجب أن تقوم على أكتاف المخلصين من المواطنين المضحين بزمانهم وراحتهم ، والشاعرين بواجبهم القومى ، والباذلين كل جهد لينتصروا فى حربهم ضد الفقر والمرض والجهل ، والذين يتمتعون بنعمة المعرفة ولهم من الدراية بالشئون العامة وإدارة دفة الحكم ما يجعلهم قادرين على القيام بواجبهم المقدس . يشد عضدهم نفر من الموظفين الدائمين أصحاب الدرجات العلمية ، وذوى الخبرة بأعمال الحكومة المحلية من إدارة ومال وصحة وهندسة وقانون وغيرها من العلوم التي تحتاجها أعمال الحكومة المحلية ، وأن يكون أولئك الموظفون من أبناء البلاد الذين يتمتعون بعفة اليد واللسان ، والذين يضعون مصالح بلادهم الخالدة فوق مصاحبتهم ومصالح ذويهم ومحاسبيهم . ولا تتم لهذه الحكومة المحلية مثالياتها إلا إذا طابق ، هذا الفيض من التضحيات والخبرة والمعرفة ، فيض من كرم السكان وتقديرهم لمصاحبتهم العامة ، وأبدوا استعدادهم للدفع كلما طالبتهم حكومتهم المحلية بضريبة جديدة لعمل نافع جديد ، فالحكومة المحلية المثالية مسئولية الجميع ، يشعر الناس فيها بأنهم أفراد هيئة واحدة ، إنها هيئة يدفع كل فرد من أفرادها على قدر طاقته ، ويعطى كل فرد من أفرادها على قدر حاجته ، وبهذا تكون حكومة الشعب للشعب ، يقوم بنفقاتها كل الشعب ، ويتمتع بخيراتها كل أفراد الشعب . تنشئ قرى جميلة تتمتع بالهواء النقي والضوء والحرارة والماء النقي العذب ، ومدنا عامرة آهلة بالسكان الأصحاء ،

وطرقا معبدة ، ومستشفيات يمد الفقير فيها حظه من العناية والعلاج مثل ما يمد الغنى حظه ، ومصحات للمصابين بالأمراض المعدية ، وأما كن لحفظ المعتوهين والمصابين بالأمراض العقلية وعلاجهم . وتقيم المدارس وتنفذ مشروعات التعليم الإلزامى ، وتقدم الوجبات للطلاب وخاصة للفقراء منهم ، لتنشئ جيلا من الأصحاء ، وتقيم دور الكتب العامة ، وترتب المتاحف التاريخية ، وتنسق معارض الفن ، وتطرز كل مدينة وقرية بالمبادئ العامة والحدائق الغناء ، ليسعد الشعب بالرفاهية المنشودة التي لا يبلغ شعب غيرها المستوى الذى يجعله أهلا للحكم الذاتى ، المحلى ويؤهله ليحكم نفسه بنفسه .

هذه هى الحكومة المحلية المثالية التى نشدها ونعمل لها ، ونناشد كل مخلص لقضية بلاده أن يعمل على تحقيقها ، فهى الطريق الوحيدة لإسعاد هذه البلاد وترقية سكانها وتحقيق أمانها فى الاجتماع والسياسة والاقتصاد .

مراجع الكتاب

- | | |
|--------------------------------------|---|
| نعوم شقير بك | (١) تاريخ السودان |
| الأستاذ عبد الله حسين | (٢) تاريخ السودان |
| الأستاذ عبد الرحمن الرازمي بك | (٣) تاريخ الحركة القومية في مصر |
| الدكتور حافظ عفيفي باشا | (٤) على هامش السياسة |
| على ماهر باشا | (٥) القانون الدولي العام |
| دليلي بيرنز ترجمة الأستاذ محمد بدران | (٦) الديمقراطية |
| طبعة منديل (الخرطوم) | (٧) طبقات ود ضيف الله |
| محمد بن السيد عمر التونسي | (٨) كتاب تشجيد الأذهان بسيرة العرب والسودان |
| بن سليمان (مخطوط) | |

- | | |
|--|--------------------------|
| 1. Tooth of fire | — H. C. Jackson |
| 2. The Anglo-Egyptian Sudan | — Sir Harold Machmichael |
| 3. Fire and Sword in the Sudan | — Slatin Pasha |
| 4. Ten Years of Captivity | — Father J. Ohrwalder |
| 5. A History of Kassala & Taka Province | — D. C. Cumming |
| 6. An African Survey | — Lord Hailey |
| 7. The Dual Mandate | — Lord Lugard |
| 8. Native Races and their Rulers | — C. L. Temple |
| 9. Native Administration in Nigeria | — M. Perham |
| 10. Africa View | — Julian Huxley |
| 11. The Local Government of the United Kingdom | — John J. Clarke |
| 12. The Government of England | — A. Laurence Lowell |
| 13. Local Government in Modern England | — J. P. R. Maud |
| 14. Local Government | — H. Lloyed Parry |
| 15. English Local Government | — E. Jenks |
| 16. Local Government for Beginners | — Margaret I. Cole |
| 17. The Councillor | — A. N. C. Shelley |
| 18. Local Government in Many Lands | — G. M. Harris |
| 19. South Riding | — Winifred Holtby |
| 20. The Stars Look Down | — A. J. Cronin |
| 21. Encyclopaedia Britannica
(Chapters on England, France, Germany
and the United States of America) | |
| 22. Laws of the Sudan | |
| 23. Sudan Government Annual Reports | |
| 24. Pamphlets on local Government and
Native Administration issued by the
Sudan Government. | |

فهرست

ص	الإهداء
٤	مقدمة
٥	نظرة عامة للبلاد وأهلها
١٠	تاريخ البلاد
١٩	(١) تطور نظام الحكم
٢٧	(٢) تطور نظام الحكم
٤٣	تاريخ الإدارة الأهلية وتطورها
٥١	الحكم غير المباشر
٦٥	قوانين ولوائح الحكومة المحلية
٧٨	الحكومة المحلية في طور التنفيذ
٨٧	سياسة الانتقال المالى للمجالس المدن
١٠٠	اللجان
١٠٨	الموظفون
١١٩	المالية
١٢٧	مجالس الأرياف
١٣٤	واجبات الحكومة المحلية
١٤٤	أعضاء المجالس : واجباتهم وحقوقهم
١٥٥	علاقة الحكومة المركزية بالحكومة المحلية
١٦١	مجالس المديریات
١٧١	عيوب الحكومة المحلية
١٨٢	الحكومة المحلية في إنجلترا
١٩٠	مقارنات
٢٠٤	الحكومة المحلية المثالية
٢١٣	مراجع الكتاب
٢٢٢	

الخطأ والصواب

صواب	خطأ	ص	س	صواب	خطأ	ص	س
تفحص	تخص	١١٢	٢٣	أو وشيجة	أو شيجة	١٤	١٨
كما	كا	١١٢	١٦	التعليم	التعميم	١٥	١٣
وما	ربما	١١٨	٨	نذهب	تذهب	١٦	٢١
يقبلهم	يقبلهم	١٢٠	٧	فازو على	فازو على	٢١	٢٠
تقبل	تقبل	١٢٠	١١	الفور	الفور	٢١	٢٥
الرئيسيين	الرئيسيين	١٢٠	٢٥	المصالح	ومواضع أخرى		
الواجبات	الواجبات	١٢٤	٢٣	يدفعوا	المصالح	٣٠	١٤
الهيئة	الهيئة	١٢٥	١٣	الباعث	يدفعوا	٣١	١٠
من	في	١٢٦	٥	اعتصاب	الباعث	٣١	١٢
من	في	١٢٧	١٦	المديرين	اغتصاب	٣٢	٢١
الغرض	الفرض	١٣١	٤	»	المديرين	٣٣	١٣
المشروع	المشرع	١٣١	٨	الأهلين	»	٣٤	٥
خارجا	خارج	١٣٢	٢١	لاوهر ولدر	الأهلين	٣٥	١٨
تعبيد	تقييد	١٣٣	١١	سكرتيرين	لاوه ولدر	٤٢	١٦
الاعتبارات	الاعتبارات	١٣٤	٢٢	السياسة	سكرتيرين	٤٥	٢١
نحو	نجد	١٣٦	١	درجتين	السياسة	٤٧	١٥
الدعوة	الدعوى	١٤٢	٧	العادة	درجتيه	٥٩	١٩
بغرض	بفرض	١٥٢	١٧	في	السعادة	٦٣	٢٤
قوياً	قديماً	١٦٠	١٥	النمو	ما	٦٦	١٩
قانون	قانونا	١٦٢	٧	في	النحو	٦٩	٦
أمر	أمرا	١٦٢	٩	على	من	٧٠	١٤
عدد	عددا	١٧١	١١	فليست	عل	٧٠	٢٣
الشخص	الشخصى	١٧٢	١٠	هنا	فليسب	٧٣	٥
فالأوامر	فالأوامر	١٧٣	٢٣	للمجالس	هذه	٩٧	١
لهم	لها	١٧٤	١٦		للمجلس	١٠٤	١٨

